



GUÍA PARA LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL DISTRITO CAPITAL



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN



Carlos Fernando Galán.
Alcalde Mayor de Bogotá.

Ursula Ablanque Mejía.
Secretaria de Planeación.

Carlos Alberto Castañeda Castrillón.
**Subsecretario de Políticas Públicas
y Planeación Social y Económica.**

Construcción del documento
Dirección de Formulación y Seguimiento
de Políticas Públicas

Diagramación y fotografía
Oficina Asesora de Comunicaciones

Contenido

02
PÁGINA

1. Introducción

1.1. ¿Qué es la política pública?	PG. 04
1.2. Ciclo de políticas públicas	PG. 05
1.3. Integración de las políticas públicas con otros instrumentos de planeación	PG. 06
1.4. Cadena de Valor Público	PG. 08

10
PÁGINA

2. La participación ciudadana en las políticas públicas

2.1. Gobierno Abierto	PG. 12
2.2. Alcances de la participación ciudadana	PG. 13
2.3. Atributos de la participación ciudadana	PG. 13
2.4. Estrategia de participación	PG. 14

16
PÁGINA

3. Enfoques de política pública

3.1. Enfoque de derechos humanos	PG. 17
3.2. Enfoque de género	PG. 18
3.3. Enfoque poblacional-diferencial	PG. 19
3.3.1. Situación, condición o posición	PG. 20
3.3.2. Categorías del enfoque poblacional-diferencial	PG. 21
3.3.3. Interseccionalidad en el enfoque poblacional-diferencial	PG. 25
3.4. Enfoque territorial	PG. 26
3.4.1. Componente de jurisdicción	PG. 26
3.4.2. Componente ciudad urbana y ciudad rural	PG. 27
3.4.3. Componente ciudad-región	PG. 27
3.4.4. Componente ciudad-región global	PG. 28
3.4.5. Componente segregación socioespacial	PG. 28
3.5. Enfoque ambiental	PG. 29
3.6. Enfoque de cultura ciudadana en políticas públicas	PG. 31

34
PÁGINA

4. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la formulación de las políticas públicas distritales

36
PÁGINA

5. Adopción de políticas públicas distritales

5.1. Fase preparatoria	PG. 38
5.1.1. Análisis de pertinencia de las iniciativas de política pública	PG. 38
5.1.2. Definición del mecanismo de adopción	PG. 39
5.1.3. Elementos de la propuesta de estructuración de política pública	PG. 40
5.2. Fase de diagnóstico	PG. 42
5.2.1. Elementos para la elaboración del diagnóstico	PG. 43
5.3. Fase de formulación	PG. 47
5.3.1. Estructura de la política pública	PG. 47
5.3.2. Identificación y selección de alternativas de intervención	PG. 48
5.3.3. Plan de acción de política pública distrital	PG. 49
5.3.4. Pasos para elaborar el plan de acción	PG. 50
5.3.5. Etiquetas de productos del Ecosistema de Políticas Públicas Distritales	PG. 52
5.4. Fase de implementación	PG. 53

56
PÁGINA

Glosario

58
PÁGINA

Bibliografía

01

Introducción



01

Introducción

La Secretaría Distrital de Planeación (SDP) cumple un rol determinante en el proceso de fortalecimiento y coordinación del ciclo de las políticas públicas distritales. Como instrumento de planeación a largo plazo, las políticas públicas deben ser procesos orgánicos contruidos colectivamente por los distintos grupos y actores de la vida social y económica de la ciudad, siendo esta la arena de acción en la cual nos interrelacionamos.

La Administración Distrital, a través de la gestión de las diferentes políticas públicas, debe liderar los arreglos institucionales necesarios para generar transformaciones y los cambios en las condiciones y las situaciones sociales que configuran los problemas públicos más estratégicos y complejos. En virtud del artículo 25A del Acuerdo Distrital 257 de 2006, adicionado mediante el artículo 127 del Acuerdo Distrital 645 de 2016 y modificado por el artículo 68 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 y el artículo 205 del Acuerdo 927 de 2024, se creó el *Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D. C.)*, como autoridad de planeación. De acuerdo con el Decreto Distrital 668 de 2017, corresponde a dicha instancia adelantar la articulación en la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas distritales.

En el ámbito de la aplicación de este mandato normativo, que permitió reglamentar el procedimiento CONPES D. C., la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital se ha convertido en el referente técnico-metodológico para el desarrollo de las actividades y las fases del ciclo política pública distrital, de una manera estandarizada y basada en conocimiento y evidencia, con información de calidad.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 084 del 8 de marzo de 2022, se determinó que las políticas públicas distritales pueden ser adoptadas mediante el Documento CONPES D. C. o mediante decreto distrital, atendiendo los criterios que defina el CONPES D. C. y de acuerdo con las orientaciones incorporadas en la presente guía.

El ejercicio y la apropiación del proceso de formulación y actualización de políticas públicas distritales mediante el procedimiento CONPES D. C., desarrollado en los últimos cinco años, y los cambios normativos presentados llevaron a la identificación de aspectos por actualizar en el contenido de la guía, la incorporación de nuevos componentes metodológicos y el ajuste de algunos elementos que la configuran, a partir de revisar los mecanismos para su adopción.

El mecanismo de adopción mediante decreto distrital está orientado a flexibilizar el proceso de formulación y adopción de políticas públicas en el Distrito manteniendo los estándares de calidad definidos para cada una de las fases del proceso de formulación y seguimiento, así como la calidad técnica de los instrumentos bajo los que se aprueba cada política. En la misma línea, el mecanismo de adopción de políticas mediante decreto busca mejorar la oportunidad en la implementación de las intervenciones de la Administración Distrital y toma en cuenta las características de las políticas que van a formularse, sin desatender la calidad estándar del proceso de formulación.

Estas tareas de verificación de la calidad del proceso y de homogeneidad en el procedimiento de adopción continuarán dándose bajo la dirección del CONPES D. C. y el acompañamiento técnico de la SDP como entidad que ejerce la Secretaría Técnica de dicha instancia de coordinación. Tomando en cuenta lo anterior, esta nueva versión de la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital incorpora o ajusta orientaciones en relación con:

- Actualización de las orientaciones y herramientas sobre enfoques de política pública en las fases de diagnóstico y formulación de política pública, y la incorporación del Enfoque de Cultura Ciudadana.
- Un marco general para la asociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las políticas públicas.

- Un marco metodológico para identificar la relación y articulación de productos y resultados entre instrumentos del Ecosistema de Políticas Públicas Distritales que permita optimizar y hacer más eficiente la asignación de recursos para su implementación, a partir de la marcación con etiquetas.
- Un marco metodológico para analizar y definir costos estimados de las intervenciones, los bienes y los servicios propuestos en los planes de acción de las políticas públicas.
- Actualización del contexto normativo general, en el marco de la adopción del Sistema Distrital de Planeación y los mandatos legales del Acuerdo 878 de 2023.
- Actualización de elementos procedimentales, de inicio y de finalización de trámites, en actividades y roles de liderazgo para la gestión del ciclo de política pública, entre otros aspectos.

La Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital está acompañada de una caja de herramientas con material, formatos, documentos y esquemas, artículos, entre otros elementos, que permiten profundizar en las metodologías propuestas para el desarrollo de las actividades de las fases preparatoria, de diagnóstico y de formulación. En la elaboración de esta nueva versión de la guía se recoge la experiencia institucional adquirida desde 2011 y el desarrollo del procedimiento CONPES D. C. desde su reglamentación, en 2017. Adicionalmente, se asumieron y se incluyeron referencias sobre formulación e implementación de políticas públicas de organismos internacionales e instituciones gubernamentales, académicas y locales. De esta forma, se proponen ajustes que permiten atenuar algunas limitaciones metodológicas en la fase de formulación, y que pueden favorecer la implementación y el posterior seguimiento a las políticas públicas adoptadas.

1.1. ¿Qué es la política pública?

En un sentido general, la política pública se entiende como un conjunto de objetivos colectivos, respuestas y acciones institucionales, que buscan resolver de fondo una problemática pública determinada. Se concentra en la visión de largo plazo y se materializa a través de planes, programas y proyectos. De esta forma,

la política pública se convierte en un ejercicio de planeación participativa entre actores gubernamentales, la academia, empresas y agremiaciones, poblaciones, organizaciones y sectores sociales.

En el ámbito institucional del CONPES D. C., la Política Pública Distrital es el instrumento de planeación de largo plazo que orienta la intervención integral de problemas públicos identificados mediante un diagnóstico, a partir de la definición de planes de acción para el logro de los objetivos adoptados mediante documentos CONPES D. C. o decretos distritales de política pública.

La formulación de políticas públicas exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno distrital, y de estas con la ciudadanía en general, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes del Distrito Capital a escala local y regional, para así garantizar el ejercicio de los derechos humanos (DD. HH.) y contribuir al cierre de brechas de las desigualdades sociales y económicas.

La política pública, como proceso, demanda conocimiento sobre la situación problemática por atender o resolver, desde diferentes perspectivas de análisis: requiere el levantamiento de información cualitativa y cuantitativa y el análisis de los actores involucrados, las tendencias y las buenas prácticas. El conocimiento del problema y la calidad de la información para su caracterización permitirán contemplar alternativas de acción, lograr acuerdos sobre las metas que se quiere alcanzar, la manera de lograrlas y los recursos requeridos para hacerlo, y determinar el tiempo proyectado para generar el cambio que se propone.

En este sentido, para la construcción de una política pública es vital conocer y apropiarse herramientas de planificación estratégica, de gestión y de procesos, que permitan llevar a cabo las actividades de formulación de forma coordinada y compatible con las actividades de la fase de seguimiento, de manera que se puedan identificar los avances logrados y medir los efectos de la intervención implementada.

Como quiera que la política pública pretende generar resultados que impacten las diferentes realidades sociales, es necesario dotar de sostenibilidad en el tiempo

po a los acuerdos logrados entre quienes participan. Esto implica innovar en cuanto a las acciones propuestas para lograr el cambio y determinar las fuentes necesarias para su financiamiento. Al mismo tiempo, la política debe ser flexible para incorporar los cambios siempre presentes en la realidad y el problema que se interviene.

1.2. Ciclo de políticas públicas

La gestión de los procesos de política pública distrital tiene como referente conceptual y metodológico el modelo secuencial, o ciclo de política pública. El ciclo de políticas públicas es una representación simplificada de la realidad sobre la que se ha coordinado tradicionalmente la planeación distrital. Esta representación permite observar, comprender y definir cursos de acción de manera lógica y organizada, y por ello resulta útil, pertinente y versátil. Su adaptación en el procedimiento CONPES D. C. se enmarca en el desarrollo de las fases que se muestran en la **figura 1**.

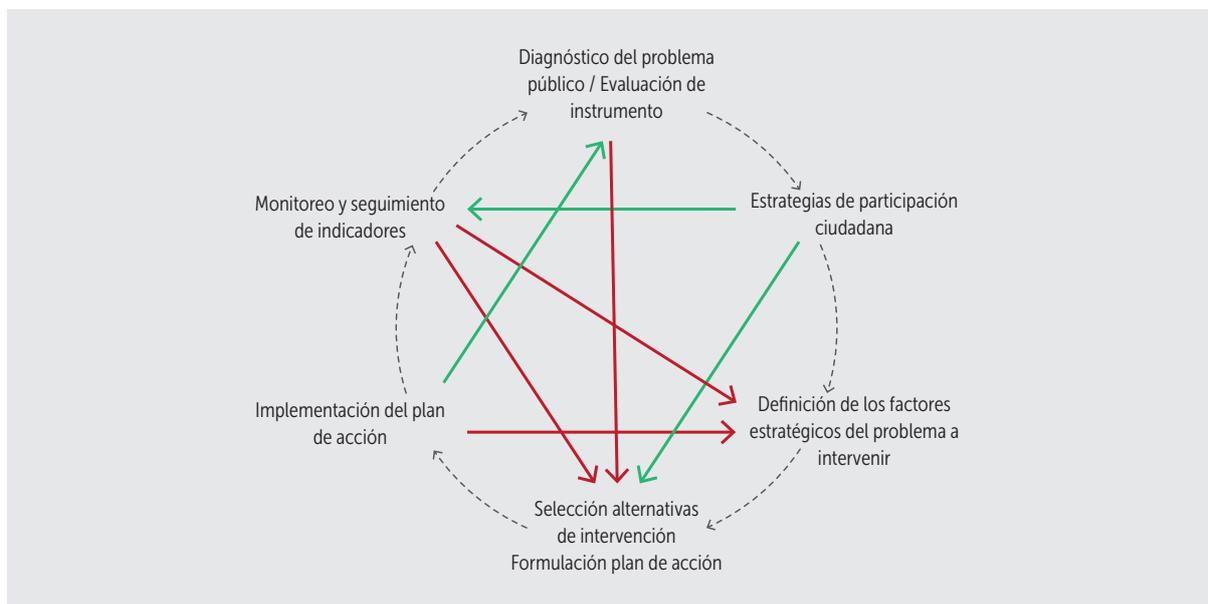
Figura 1. Modelo Secuencial de ciclo de Política Pública



Fuente: Elaboración propia (2023).

Estas fases tienen un sentido lógico y secuencial, e implican una dinámica iterativa o de revisión constante a cada conjunto de actividades, lo que impone la necesidad de que cada etapa se desarrolle de la mejor manera posible para que proporcione información y análisis suficiente para poder continuar con la siguiente etapa o fase y lograr así los resultados propuestos. El modelo del ciclo de políticas públicas agrupa el conjunto de actividades de planificación que permiten:

- a)** Identificar en detalle el problema público o la situación que va a ser atendida (relaciones causa-efecto o sistémicas).
- b)** Hacer análisis de actores relevantes en dicho problema.
- c)** Desplegar estrategias de participación ciudadana y grupos de interés.
- d)** Definir los factores estratégicos por priorizar e intervenir.
- e)** Seleccionar alternativas de intervención organizadas en un plan de acción compuesto por productos y resultados, con sus respectivos indicadores.
- f)** Implementar el plan de acción a lo largo del tiempo.
- g)** Aplicar rutinas de seguimiento que generen información de ajuste o mejoramiento de los bienes y los servicios provistos, o la incorporación de nuevas líneas de acción o cambios en la cadena de valor de la política pública.
- h)** Desarrollar evaluaciones para retroalimentación y análisis de la política.

Figura 2. Iteración y espiral en el ciclo de política pública

Fuente: Elaboración propia, con base en Ordoñez Matamoras (2013).

En este sentido, el procedimiento CONPES D. C. apropia el modelo del ciclo de las políticas públicas como un proceso de recorrido espiral o iterativo, y no como un circuito rígido y cerrado (**figura 2**). Esto significa que se contemplan momentos de ajuste y de retroalimentación que permiten a la política pública adaptarse a las condiciones del entorno e incorporar los resultados del seguimiento y la evaluación de la política, sea en procesos que conlleven a la reformulación de la misma, a realizar un nuevo diagnóstico del problema público, o por medio de ajustes en componentes de la cadena de valor y su plan de acción. La apertura de espacios de participación ciudadana se debe dar en las diferentes fases. Asimismo, se puede decidir si terminar o culminar el instrumento, a partir de la información de seguimiento o evaluación.

La presente guía metodológica se enfoca en el desarrollo del ciclo desde la fase preparatoria hasta la de implementación, teniendo en cuenta que las orientaciones para las fases de seguimiento y evaluación se desarrollan en instrumentos metodológicos específicos dispuestos por la Secretaría Distrital de Planeación. Las orientaciones y metodologías aquí propuestas aplican para los procesos de formulación o reformulación de política pública, cualquiera que sea su mecanismo de adopción.

1.3. Integración de las políticas públicas con otros instrumentos de planeación

Las políticas públicas suponen una posición predominante entre los instrumentos de planeación de la ciudad, en el contexto del Sistema Distrital de Planeación, por medio del cual se ordenan y se articulan los distintos instrumentos de planeación en función de cada una de las fases del ciclo de las políticas, con la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones de la planeación de la ciudad.

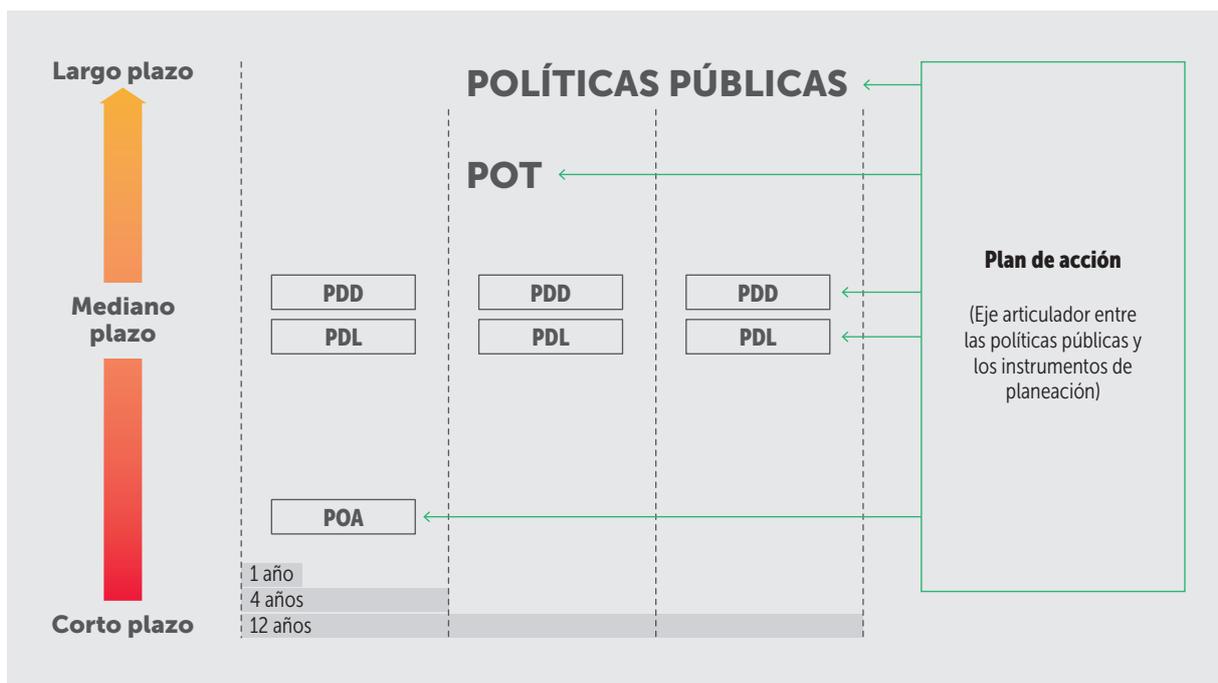
La visión de largo plazo de las políticas públicas influye en el Modelo de Ocupación Territorial, los usos del suelo y las áreas urbanas y rurales definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y es retroalimentada, a su vez,

por dicho modelo. Asimismo, los problemas públicos que se abordan con las políticas públicas se relacionan entre sí, lo que implica su articulación en el Ecosistema Distrital de Políticas Públicas, y la de este con instrumentos de planeación como planes, programas y proyectos, en sus distintas escalas y sus distintos alcances (institucionales, nacionales, locales, regulatorios, económicos, financieros, ambientales, tecnológicos, culturales, educativos y de participación, entre otros).

De igual forma, los planes distritales de desarrollo (PDD) y los planes de desarrollo local (PDL), como procesos de planeación estratégica de mediano plazo, y sus correspondientes planes operativos anuales (POA), de corto plazo, deben contemplar los avances en las políticas formuladas en periodos anteriores e incorporar acciones que permitan lograr los objetivos de largo plazo propuestos, teniendo presente las particularidades del momento y las perspectivas del futuro.

Esta articulación entre las políticas públicas y los PDD les permitirá ser dinamizadores operativos de las intervenciones formuladas en los planes de acción de las políticas públicas, como ejes de articulación de los instrumentos de planeación. Los indicadores de ciudad de largo plazo, así como las metas de los ODS, son los elementos principales para la articulación de los componentes estratégicos del Sistema Distrital de Planeación.

Figura 3. Integración de políticas públicas con otros instrumentos de planificación



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2017).

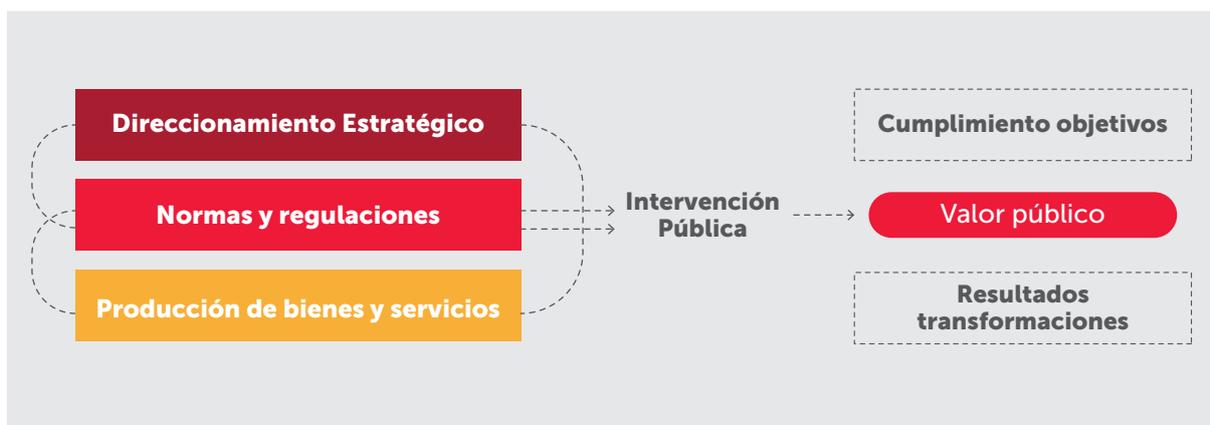


Corresponde a la SDP la coordinación del Sistema Distrital de Planeación definido en el Acuerdo 878 de 2023, como máxima entidad responsable de la planeación en el Distrito Capital (D. C.). El CONPES D. C. coordina la gestión del ciclo de las políticas públicas distritales y su articulación con los planes distritales y locales de desarrollo, por medio de los planes de acción de las políticas.

1.4. Cadena de Valor Público

En las políticas públicas se integra la actividad del Estado —en este caso, la Administración Distrital— para crear valor público. La creación de valor público es el fundamento de sus acciones y sus intervenciones. En concordancia con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el concepto de valor público se refiere al valor que crea el Estado a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, las regulaciones que gestiona para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de creación de políticas públicas que buscan satisfacer las necesidades propias de la población.

Figura 4. Proceso de creación de valor público

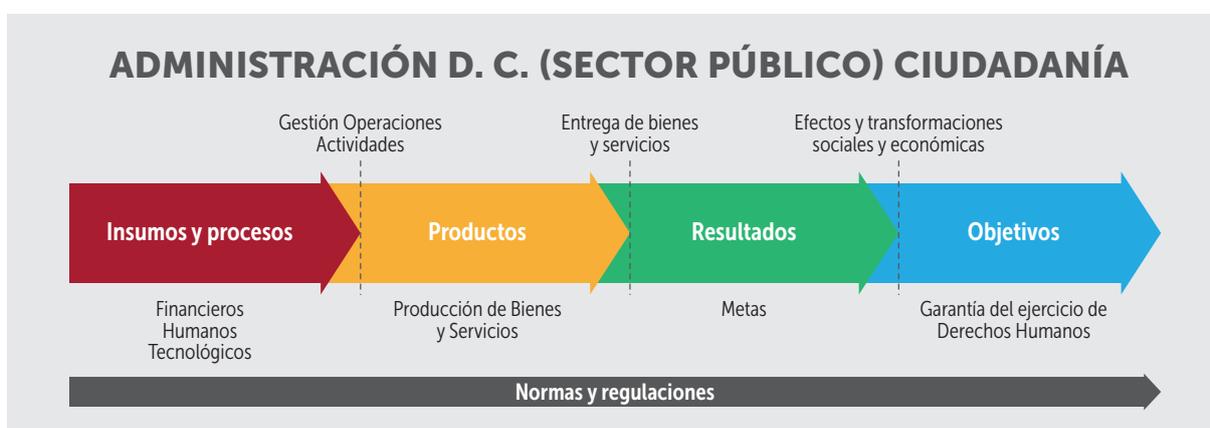


Fuente: Elaboración propia, con base en Hernández (2015).

Solo si los bienes y los servicios se producen en la cantidad, con la calidad y con la oportunidad necesarias, si los comportamientos se orientan en el sentido indicado por medio de la adopción de normas, regulaciones e instrumentos de planeación y si los procesos de toma de decisiones se soportan en el ejercicio de la participación de un amplio espectro de actores y grupos de interés, las expectativas de creación de valor podrán realizarse, obtener los resultados previstos y lograr los objetivos fijados.

El modelo de la Cadena de Valor Público constituye un instrumento clave a fin de entender el alcance de las políticas públicas, al hacer una simplificación eficaz para su comprensión, como se muestra en la **figura 5**.

Figura 5. Modelo de cadena de Valor



Fuente: Elaboración propia.

En el primer eslabón de la cadena de valor público se encuentran los recursos institucionales. Tanto las actividades técnico-administrativas como la gestión del talento humano y los recursos tecnológicos y financieros se integran para el desarrollo de operaciones, procedimientos y procesos en el interior de las entidades distritales.

En el segundo eslabón se desarrolla la producción de bienes y servicios. En este las políticas públicas y los demás instrumentos de planeación tienen un alcance de procesos productivos, pues orientan la transformación de recursos en productos para generar valor. La producción que se realiza en la red institucional de la Administración Distrital —es decir, a través de sus entidades y sus organizaciones— se vincula con la ciudadanía a través de la entrega de los bienes y los servicios a la población para la satisfacción de necesidades y el ejercicio de sus derechos.

En tercer lugar, la cadena de valor vincula los resultados. Estos se definen como cambios, efectos o transformaciones esperados sobre condiciones, situaciones y posiciones sociales y económicas de las poblaciones, los territorios, los sectores sociales, las comunidades y los habitantes, una vez se han entregado productos como parte de las intervenciones públicas planificadas.

El último eslabón de la cadena tiene que ver con los impactos de las intervenciones; es decir, el logro de los objetivos generales y específicos propuestos frente a los problemas públicos o las oportunidades de desarrollo identificados, y donde se debe estimar la contribución específica de una intervención a dicho impacto. Así, a través de los resultados se mide y se cuantifica el logro de los objetivos fijados por la Administración Distrital.



02

La participación ciudadana en las políticas públicas



02

La participación ciudadana en las políticas públicas

La participación ciudadana es un derecho enmarcado en la normativa nacional, a través de la Ley 489 de 1998, cuyo Título VIII hace énfasis en la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual señala los deberes y los derechos de la ciudadanía en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

El sentido de la participación ciudadana se ha ido transformando con el tiempo. Hoy en día, además de las bases normativas señaladas, se debe entender dicha participación como un componente fundamental y transversal a todo el ciclo de las políticas públicas. Con la tecnología, internet, las redes sociales y, en general, los canales de acceso a la información, se ha transformado la manera de hacer las cosas para la ciudadanía, y se empieza a pensar en hacer las cosas con la ciudadanía.

Ahora bien, el derecho a la participación se trata del ejercicio pleno del poder de las personas para ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia y control social en los procesos de planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas, y en la resolución de los problemas sociales, y contribuir con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y la consolidación de una sociedad más justa, basada en la construcción colectiva de lo público.

Desde la perspectiva anterior, resulta fundamental que las políticas públicas se formulen, se implementen y se evalúen con la activa participación de los diversos

agentes que intervienen en el problema público por intervenir (personas, instituciones públicas, academia, gremios, empresas, organizaciones sociales), o que se benefician de este, se afectan por este o les interesa.

La participación se realiza mediante procesos de diálogo, deliberación o concertación, a partir de la comprensión de problemáticas y oportunidades. En la formulación de la política pública es importante elevar la discusión más allá de los intereses particulares o sectoriales, para lograr acuerdos y obtener la repartición equitativa de los beneficios directos e indirectos de las acciones de política. Por lo anterior, la participación de la ciudadanía, en su diversidad y sus formas de organización, debe garantizarse durante todas las fases del ciclo de política pública.

Más allá del cumplimiento de la normativa nacional que promueve la participación, esta genera una serie de beneficios para el desarrollo de las políticas públicas (Ortegón, 2008) y de la gestión pública, en la medida en que:

- Amplía las opciones de desarrollo económico y social.
- Establece agendas de compromiso, pactos sociales y otros mecanismos para implementar proyectos colectivos.
- Conlleva un proceso de aprendizaje colectivo mediante la autorreflexión social.
- Conformar redes de conocimiento e introduce herramientas que elevan las capacidades de liderazgo de la ciudadanía, de los técnicos y de las instituciones.

- Permite una mejor comprensión de la realidad que se quiere intervenir, al tomar en cuenta la experiencia de la población que se ve directamente afectada o beneficiada.
- Favorece el empoderamiento de la ciudadanía, al promover el protagonismo incidente de la población en las decisiones de la ciudad.
- Funciona como un mecanismo de control, al hacer transversal su influencia en todas las fases del ciclo de la política.
- Contribuye a centrar la atención sobre los factores estratégicos de la política.
- Es generadora de espacios de diálogo y construcción de acuerdos.
- Aporta al reconocimiento y el restablecimiento de derechos individuales y colectivos, y facilita el acceso a las oportunidades y al desarrollo de las libertades.

2.1. Gobierno Abierto

El sentido que adquiere la participación ciudadana forma parte de un nuevo paradigma de la administración pública: el Gobierno Abierto. Según Gasco (2014),

Un gobierno abierto es un gobierno transparente (es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación), un gobierno colaborativo (es decir, un gobierno que implica y compromete a la ciudadanía, y otros actores internos y externos a la administración, en su propio trabajo), y un gobierno participativo (es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas, y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos).

En el contexto distrital, **Gobierno Abierto de Bogotá (GAB)** es un modelo de gestión pública que facilita una relación democrática y transparente entre la Administración Distrital y la ciudadanía haciendo uso de las tecnologías de la información y la comunicación

(TIC), y sustentado en estrategias para la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración e innovación pública y el mejoramiento de la experiencia de usuario, en desarrollo de las leyes 1712 de 2014 y 1757 de 2015, y de los compromisos adoptados por Bogotá como miembro del Open Government Partnership (en español, Alianza Internacional para el Gobierno Abierto).

En líneas generales, los elementos básicos para incorporar GAB en el ciclo de formulación e implementación de las políticas públicas son:

- *Promover la innovación y la transformación digital inclusiva*, lo cual implica el desarrollo y la implementación de herramientas digitales en los procesos de formulación de las políticas públicas, desde la toma de decisiones hasta el seguimiento y el control social.
- *Transformación digital para el gobierno abierto*: lo cual es el uso de herramientas digitales para el monitoreo, la priorización, la participación y la colaboración, mediante mecanismos dispuestos para la retroalimentación y la mejora de dichas herramientas, de tal manera que estas últimas se adapten y respondan a las expectativas y al grado de involucramiento esperado por la ciudadanía en los procesos.
- *Inclusión digital*, pues la participación, la colaboración y los demás procesos en el marco del ciclo de las políticas públicas debe incluir a toda la ciudadanía. Por ende, las herramientas, las estrategias y las metodologías desarrolladas deben dar cuenta de cierres de brechas digitales en las poblaciones, en términos etarios, de género, socioeconómicos, territoriales y los demás que puedan limitar la asequibilidad y la accesibilidad en los procesos del ciclo de las políticas públicas, para involucrar de manera efectiva a toda la ciudadanía.
- Herramientas que aumenten la transparencia, la apertura de información, la participación, la colaboración y la posibilidad de vigilancia y el control de la ciudadanía sobre la formulación, la implementación, la ejecución y la toma de decisiones en las políticas públicas. Estas herramientas deben fortalecer el control social por parte de la ciudadanía.

2.2. Alcances de la participación ciudadana

Durante las distintas fases de la política pública, la participación ciudadana puede expresar su alcance de las siguientes formas:

1. Informar: Permite a los participantes saber sobre los contenidos de un tema, una propuesta o una norma. En ese orden de ideas, la información únicamente circula en un sentido: el de los promotores de la política hacia la ciudadanía.

2. Consultar: Los participantes opinan sobre un tema, una propuesta o una situación, sin que sus opiniones tengan necesariamente un carácter vinculante. Es decir, los diferentes actores ponen al servicio de la construcción de la política su propia experiencia y su conocimiento sobre el tema que se esté trabajando. En tal caso, la información va en doble vía: de los promotores de la política hacia la ciudadanía y de la ciudadanía hacia los promotores.

3. Concertar: Es el acuerdo mediante el que dos o más personas o grupos de una colectividad construyen la alternativa de solución o intervención para un problema y determinan los medios para ejecutarla, o bien, diseñan una estrategia que busque establecer acciones para atender dicho problema. En este sentido, la información va de los promotores de la política a la ciudadanía y de la ciudadanía hacia los promotores, hasta lograr un acuerdo.

En los procesos de concertación existen actividades de deliberación y diseño colaborativo. Deliberar lleva a la priorización de temáticas y problemáticas para abordar por medio de foros, grupos de trabajo y otras herramientas, incluyendo las digitales, que permitan generar insumos para la delimitación del problema, el abordaje, las posibles soluciones y las líneas de acción que debe contener la política pública. El diseño colaborativo implica implementar herramientas y metodologías, de tal manera que se favorezca el involucramiento y la participación activa e incidente de la ciudadanía.

La concertación debe contemplar de manera clara que los recursos (financieros, humanos o de tiempo,

entre otros) son escasos, hecho que hace necesaria la colaboración y la cogestión. Además, busca que las personas y los grupos que participaron de la toma de decisiones y diseño de la política pública se involucren en su implementación y su seguimiento, por lo que se deben disponer las herramientas y los canales para que la ciudadanía monitoree y haga seguimiento a los avances y los obstáculos en la implementación.

2.3. Atributos de la participación ciudadana

Según la naturaleza de la política pública, los tomadores de decisión tienen autonomía para definir el alcance de la participación ciudadana en cada fase. No obstante, se considera que la participación ciudadana debe propender por garantizar los siguientes cinco atributos:

- **Pertinencia:** Se refiere a la implementación de los mandatos normativos relacionados con la participación ciudadana y a brindar las condiciones institucionales para el desarrollo de la acción participativa. Se dispone de espacios y mecanismos de participación que se articulan de manera coherente y continua con el ciclo de política.

- **Representatividad:** En el diseño del proceso participativo se reconocen las diferentes formas de expresión y organización ciudadana y se garantiza el ejercicio de la libre expresión, que brinda las garantías para su involucramiento y su acceso en todo el ciclo de política.

- **Calidad:** Es la pertinencia de los espacios y los mecanismos para la participación. Asimismo, se refiere a la oportunidad para el diálogo y la suficiencia de la información. Los equipos de trabajo, los recursos, la información, las herramientas y las metodologías son adecuados y suficientes para garantizar la organización, la operatividad y la transparencia del proceso participativo.

- **Utilidad:** El proceso participativo permite mejorar los contenidos y las apuestas de la política, al tiempo que genera valor para los actores, en términos de cualificación, fortalecimiento y visibilidad. Además, la política pública procura procesos de participación ciudadana sostenibles en el tiempo.

• **Incidencia:** El diseño, la puesta en marcha y la evaluación de la política hacen evidente la inclusión de los discursos y las propuestas que plantean los actores mediante el proceso participativo. Es decir, la política recoge, analiza y tiene en cuenta los distintos aportes presentados por la ciudadanía, establece acuerdos y asume compromisos.

2.4. Estrategia de participación

Una adecuada estrategia de participación ciudadana se reconocerá por:

- a) Contar con espacios y mecanismos de participación adecuados a las necesidades de las personas involucradas y del territorio en el que interviene la política.
- b) Reconocer las diferentes formas de organización y de expresión de la ciudadanía mediante estrategias de participación incluyente en todas las fases de la política pública.
- c) Empoderar a la ciudadanía, lo cual se ve reflejado en el aumento y la calidad del conocimiento en los ámbitos de discusión de la política.
- d) Integrar los aportes ciudadanos en la política pública.
- e) Fortalecer el tejido social, el número de organizaciones o las instancias de participación ciudadana, su movilización y su articulación con otras organizaciones.

Durante todo el ciclo de políticas públicas se deben tener en cuenta los siguientes elementos relacionados con estrategias de participación de la ciudadanía:

• Garantizar la disposición y la publicación, de forma proactiva, sobre todos los aspectos del proceso de formulación de la política pública, en cada una de sus fases. El sitio o la página donde se dispone la información y los datos debe ser visible, accesible y con opción de búsqueda y visualización para todos los niveles de experticia de la ciudadanía: documentos, infografías, tableros de control, bases de datos, visualizaciones, etc. Esta disposición debe responder y debe ser priorizada de acuerdo con la demanda y las expectativas de la ciudadanía sobre la información y los datos públicos.

• Publicar y promocionar los canales, los espacios, los escenarios y las herramientas de participación, colaboración y cogestión ciudadana.

• Establecer espacios de concertación, deliberación, discusión y rendición de cuentas periódicos a lo largo del ciclo, donde se haga seguimiento y control social, y donde se haga efectiva la cogestión de la ciudadanía.

• Sensibilizar y difundir la información, tanto del proceso de formulación como de la implementación, durante todo el ciclo estableciendo canales de comunicación directa con la ciudadanía.



Para más detalles sobre el sentido de la participación en las políticas públicas, y a fin de profundizar en metodologías útiles para el despliegue de la estrategia de participación en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas, ver la Caja de Herramientas.

ALCALDIA LOCAL DE LA CANDELARIA
UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
CONSULTORIO
ARQUITECTONICO

ADMINISTRADORA
LOCAL
LA CANDELARIA
CASA
COMUNITARIA



03

Enfoques de política pública



03

Enfoques de política pública

En el marco de la gestión del ciclo de políticas públicas, los enfoques se entienden como perspectivas de análisis para lograr una mayor comprensión de los problemas públicos, realidades, situaciones y necesidades sociales, económicas, ambientales y culturales, que permitan dar respuestas pertinentes por parte del Estado.

Los enfoques deben pensarse como los lentes o el telescopio con los que se deben observar los problemas públicos y, de esta manera, generar actuaciones de equidad desde el Estado que permitan alcanzar la igualdad en derechos para todos y todas en el Distrito. Las diferentes miradas y lógicas de análisis se complementan y se relacionan para posibilitar acciones e intervenciones más integrales sobre las situaciones sociales. Estas miradas se articulan conjuntamente, de manera complementaria entre sí, sin que haya lugar a una jerarquización o una contraposición entre ellas.

El abordaje de los enfoques es una oportunidad para el fortalecimiento de la gestión pública, en la que se amplían los grados de flexibilidad, niveles de apertura y adaptación a cambios frente a realidades que se transforman continuamente. Asimismo, el análisis mediante los enfoques permite la resignificación de los procesos propios de la gestión institucional para que la toma de decisiones tenga una mirada integral y sistémica de esas realidades. De acuerdo con lo anterior, el abordaje de los enfoques será comprendido en el marco de la garantía del ejercicio de los derechos humanos (DD. HH.) como propósito general de las acciones públicas.

Cada una de las fases del ciclo de política pública debe contar con el análisis de los enfoques, para así lograr que el diseño de política y su ejecución cuenten con una visión integral para el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía. A continuación, se describen los aspectos generales por tener en cuenta para el abordaje de cada uno de los enfoques de política pública.

3.1. Enfoque de derechos humanos

Las políticas públicas sirven como herramientas que proponen soluciones a situaciones problemáticas prioritarias para la ciudadanía. Sus acciones buscan ampliar las capacidades y las oportunidades de sus habitantes en condiciones de igualdad y equidad. Por ello, la comprensión general de las políticas públicas desde los DD. HH. posibilita tener en cuenta las diversas formas de pensar, actuar y relacionarse entre quienes habitan el Distrito Capital.

Bajo este enfoque, las políticas públicas y los instrumentos de planeación y desarrollo están anclados a un sistema de derechos y obligaciones correspondientes establecidas por el derecho internacional, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y el derecho al desarrollo (ONU, 2003).

Los DD. HH. suponen un tratamiento igualitario ante la ley; es decir, nadie debe tener menores oportunidades. Por esta razón, los DD. HH. son universales, inherentes, inalienables y progresivos. De ahí que la igualdad, como fundamento de los DD. HH., nos permite reflexionar desde las dimensiones del valor humano, la no discriminación, la diversidad, la autonomía y la libertad (García, 2008).

La equidad, por su parte, es un principio ético y jurídico que obliga al Estado a identificar las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas, sectores sociales o grupos poblacionales, con el fin de generar acciones que permitan superar las barreras para el goce efectivo de los DD. HH. Por ende, en la formulación y la implementación de las políticas públicas es necesario actuar desde la equidad para lograr la igualdad en garantía de derechos de todas las personas.

Asimismo, este enfoque abarca derechos como la residencia y la libertad de tránsito, el derecho a la vivienda, a la alimentación, a una nacionalidad, a la propiedad, a la vida cultural de la comunidad, etc., que son vinculantes al territorio. Hace referencia a las relaciones entre los seres humanos, su medio ambiente y sus condiciones sociales, económicas y culturales, desde el marco de la espacialidad como poblamiento, patrones de asentamiento y producción, la movilidad cotidiana, la inmigración y la emigración, entre otros aspectos (Sosa, 2012).

En este sentido, el conjunto de criterios orientadores para la aplicación del enfoque de DD. HH. en la formulación y la implementación de políticas públicas se encuentra contenido en la declaración Hacia un entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo (ONU, 2003). Algunos elementos asociados a la planeación de políticas públicas que se contemplan en este lineamiento son:

- Evaluación y análisis, con el fin de identificar las demandas de DD. HH. de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones de DD. HH. de los titulares de deberes, así como la inmediata y las subyacentes, y las causas estructurales de la no realización de los derechos.
- Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos para reclamar sus propios derechos y los de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.
- El reconocimiento de las personas como protagonistas de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
- La participación es un medio y un objetivo.
- Las estrategias potencian, y los resultados, como los procesos, son monitoreados y evaluados.
- El análisis incluye a todas las personas y grupos interesados.
- Los programas se centran en las personas y en los grupos desfavorecidos, excluidos y marginados.
- El proceso de desarrollo es de propiedad local.
- Bienes y servicios que apuntan a reducir la disparidad en términos de equidad o igualdad.

- Hay un reconocimiento de enfoques de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, y se utilizan en sinergia.
- Análisis de la situación, que se utiliza para las identidades inmediatas o subyacentes, y para las causas básicas de los problemas de desarrollo.
- Los programas apoyan la rendición de cuentas a todas las partes interesadas (ONU, 2003).
- El enfoque de los DD. HH. comprende integral y relacionadamente el enfoque de género, el enfoque poblacional, el enfoque diferencial, el enfoque territorial y el enfoque ambiental.



La Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno coordina el Sistema Distrital de Derechos Humanos y la Política Distrital de Derechos Humanos, y emite los lineamientos, las orientaciones y los conceptos referidos al enfoque basado en DD. HH. para las políticas públicas y los demás instrumentos de planeación.

3.2. Enfoque de género

El enfoque de género es una herramienta de análisis para visibilizar y observar las diferencias, asimetrías y desigualdades, producto de las relaciones de género, para promover acciones y orientar recursos de todo tipo para lograr la igualdad y equidad de género.

El concepto de género plantea el análisis de las representaciones de lo femenino y lo masculino, las normas de conducta, las atribuciones a cada sexo y la división sexual del trabajo como un producto de construcciones sociales y culturales que se sustenta en relaciones de poder atravesadas por diferentes y múltiples posiciones (interseccionalidades), como la orientación sexual, las identidades, la etnia, la raza y la clase social, lo que, a su vez, se cruza con experiencias particulares de opresión o privilegio (AWID, 2004). De esta forma, se asignan representaciones y valoracio-

nes de lo femenino y lo masculino, las cuales inciden estructuralmente en la asignación desigual de los recursos, las relaciones de poder y la subordinación de lo femenino.

Por lo tanto, a partir del enfoque de género se visibilizan las desigualdades entre hombres y mujeres, y entre las diferentes masculinidades y femineidades, lo cual posibilita interpretar las desigualdades, las diferencias y la discriminación brindando elementos de análisis sobre las formas de distribución de poder.

De acuerdo con Bareiro (2016), algunas estrategias para implementar el enfoque de género en políticas públicas, planes, programas y proyectos son:

- *La equidad o igualdad de oportunidades:* Dicha estrategia busca reducir la desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito público y en el ámbito privado. Para ello, parte de las acciones propuestas se encaminan hacia la autonomía política y económica de las mujeres.
- *Políticas antipobreza:* Se dirigen a mujeres pobres, para satisfacer sus necesidades básicas y promover su rol productivo.
- *Empoderamiento:* Se orienta a promover e incrementar el desarrollo de capacidades de las mujeres para su participación en los ámbitos público y privado.
- *Transversalidad de género:* Se trata del proceso por medio del que se valoran los impactos del actuar del Estado (políticas públicas, normatividad, planes, programas, proyectos, etc.), en cualquier área y todos sus niveles, para mujeres y hombres, tomando en cuenta las interseccionalidades o las posiciones (orientación sexual, etnia, edad, clase, procedencia urbana o rural, etc.), a fin de que tanto mujeres como hombres se beneficien de forma igualitaria. El objetivo es el logro de la igualdad de género.

Desde esta perspectiva, la aplicación del enfoque de género en el diagnóstico de los distintos problemas públicos de la ciudad en sus distintas escalas territoriales debe llevar a la priorización y la incorporación de acciones en las políticas públicas del Distrito que promuevan la igualdad de género y la garantía para el goce efectivo de los derechos de todas las mujeres que habitan Bogotá, D. C.



La Secretaría Distrital de la Mujer asesora a los sectores de la Administración Distrital en la incorporación del enfoque de derechos, garantías e igualdad de oportunidades para las mujeres, en las políticas, los planes, los programas y los proyectos respectivos.

3.3. Enfoque poblacional-diferencial

El enfoque poblacional-diferencial busca visibilizar las particularidades y las necesidades de personas y colectivos, con el fin de generar acciones diferenciales desde la política pública para cambiar las situaciones de exclusión y discriminación que evitan el goce efectivo de sus derechos.

En este sentido, el principal objetivo de este enfoque es reconocer a Bogotá como una ciudad cultural, social y étnicamente diversa, donde viven múltiples grupos poblacionales y sectores sociales. Su aplicación es necesaria para lograr el desarrollo de políticas públicas que promuevan la inclusión e integración social y el reconocimiento y el respeto de la diferencia.

Desde las distintas categorías definidas en el enfoque poblacional-diferencial, se analizan específicamente las necesidades sociales y económicas de las personas desde su posición, su situación y su condición. De esta forma, podrán formularse intervenciones dirigidas a las personas para garantizar la igualdad, la equidad y la no discriminación, a partir del reconocimiento de la diversidad de la población por etapa de ciclo vital, en razón de dinámicas demográficas, culturales, políticas, económicas, de género y etnia particulares, vulnerabilidades a causa de condiciones como la discapacidad, situaciones sociales como el desplazamiento y situaciones sociopolíticas como el conflicto armado.

Figura 6. Enfoque poblacional diferencial

Fuente: Elaboración propia - Secretaría Distrital de Planeación.

3.3.1. Situación, condición o posición

La condición, la situación o la posición son dimensiones que permiten identificar las raíces de las desigualdades y las razones de la discriminación, y en esta medida, generar acciones que posibiliten su transformación mediante el desarrollo de análisis más completos de la realidad y la identificación de barreras de acceso a la oferta de bienes o servicios institucionales tomando acciones que permitan avanzar en la garantía y el restablecimiento de derechos.

Figura 7. Dimensiones del enfoque poblacional diferencial



Fuente: Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito (CIPO) (2013).

3.3.2. Categorías del enfoque poblacional-diferencial

En la **figura 8** se presentan las categorías del enfoque poblacional-diferencial definidas en el **marco normativo** por el cual se adopta y se implementa la metodología para su incorporación en el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas públicas distritales, así como en los demás instrumentos de planeación distrital.



Mediante la Resolución 2210 de 2021, la SDP adoptó el marco metodológico para la incorporación del enfoque poblacional-diferencial en los distintos instrumentos de planeación, incluyendo las políticas públicas. Puede consultar los lineamientos y las metodologías definidas en la Caja de Herramientas de la presente guía, y también, en la web de la SDP.

Figura 8. Categorías del enfoque poblacional diferencial



Fuente: Metodología para la Incorporación de Enfoques en Instrumentos de Planeación (SDP, 2022).

Grupos étnicos

El enfoque poblacional-diferencial profundiza en el análisis de las prácticas de exclusión y discriminación que han vivido históricamente los grupos étnicos, sujetos de especial protección constitucional, con el fin de transformarlas en acciones de integración e inclusión social, para lograr el goce efectivo de sus derechos. En este proceso se busca visibilizar las particularidades de la cosmovisión, la cultura, el origen y la identidad de los grupos étnicos, y orientar las actuaciones del Estado en función de su visibilización, su respeto y su preservación.

La aplicación del enfoque se materializa principalmente en la implementación de acciones de política pública que restablecen la garantía de derechos de los grupos indígenas, raizal, Rrom, negros, afrodescendientes, afrocolombianos y palenqueros, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación.



La Secretaría Distrital de Gobierno ejerce la rectoría en asuntos étnicos en el Distrito Capital, y establece los lineamientos y orientaciones para que las políticas individuales y colectivas y protección de la identidad cultural de los pueblos étnicos residentes en Bogotá.

Poblaciones rurales

Es un marco de análisis propuesto para la identificación de personas y comunidades habitantes de las zonas rurales, residentes en suelo rural, y cuya actividad productiva puede estar o no relacionada directamente con las actividades tradicionales y labores agropecuarias, forestales o pesqueras, y con las no tradicionales.

Una subcategoría que emerge de este enfoque es la de campesin(a)(o), o persona que se identifica y se reconoce como tal, y sobre quien se establecen cuatro ejes de análisis de situación:

- La dimensión territorial, en perspectiva de la tenencia y el uso de la tierra, la relación con la naturaleza, el vínculo rural-urbano, el conflicto interno y el desplazamiento forzado.
- La dimensión cultural, que vincula a todas aquellas prácticas y formas de expresión asociadas a memorias, prácticas, tradiciones y formas de identificación.
- La dimensión económica, que hace referencia a la participación en el mercado, la inserción en el mercado laboral de la fuerza de trabajo, la relación del trabajo (en algunos casos, relacionado con el agro y la producción de alimentos) y las labores de cuidado.
- La dimensión política, que se expresa en la búsqueda de autonomía, la participación en dinámicas organizativas, la familia como relación social básica y el rol de la mujer.

Grupos etarios

En esta categoría se analiza la situación de las personas en razón de su edad y de aspectos relacionados con desarrollo biológico, psicológico, emocional y social, lo que determina sus necesidades particulares y sus expectativas, e incide en las desigualdades y las exclusiones que se viven en estos contextos.

El abordaje del enfoque poblacional-diferencial desde la perspectiva etaria tiene como fin la formulación de acciones que contribuyan al pleno ejercicio de la ciudadanía en condiciones de igualdad, atendiendo las capacidades y las potencialidades propias de cada

edad. Los grupos etarios actualmente definidos en el Distrito son como se muestra en la **figura 9**.

Figura 9. Grupos etarios



Fuente: Elaboración propia SDP.



La Secretaría Distrital de Integración Social establece las directrices, los lineamientos y los conceptos relacionados con el enfoque diferencial para la caracterización y la atención de los distintos grupos poblacionales, por grupo etario o por situación de vulnerabilidad, a partir de los cuales se generan los modelos de atención y prestación de servicios sociales en el Distrito.

Discapacidad

Según la Ley Estatutaria 1618 de 2013, las personas con discapacidad son aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Figura 10. Tipos de discapacidad



Fuente: Elaboración propia SDP.

El objetivo de este marco de análisis es que por medio de las políticas públicas se pueda garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, de acción afirmativa y de ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación en razón de cualquier tipo de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.



El Sistema Distrital de Discapacidad en el Distrito Capital (SDD) es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, instituciones y procesos sociales y comunitarios para hacer efectivos los principios de la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital, y la aplicación del enfoque diferencial en los instrumentos de planeación.

Víctimas del conflicto armado

En cuanto a las víctimas del conflicto, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se considera víctimas del conflicto armado a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DD. HH., en el contexto del conflicto armado interno.

Dado que las víctimas son sujetos de especial protección constitucional y tienen características particulares, producto de sus vivencias relacionadas con el conflicto armado, requieren atenciones diferenciales por parte del Estado para restablecer la garantía de sus derechos.



La Consejería De Paz, Víctimas y Reconciliación, adscrita a la Secretaría General, es la entidad que define los lineamientos, las orientaciones y los conceptos relacionados con el enfoque poblacional-diferencial para las víctimas del conflicto armado, la paz y el fortalecimiento institucional para la atención de esta población.

Fenómeno de habitabilidad en la calle

El habitante de la calle es la persona, sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, de forma permanente o transitoria y, que ha roto vínculos con su propio entorno familiar. El Estado debe garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas habitantes de la calle, con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social.

Asimismo, en la categoría se aborda el riesgo de habitar la calle, para personas cuyo contexto se caracteriza por la presencia de factores predisponentes para la vida en la calle que son estructurales; es decir, que determinan desigualdades para el ejercicio de derechos.

Orientaciones sexuales e identidades de género

Esta categoría de análisis reconoce la existencia de discriminación, exclusión, marginación, invisibilización o violencias ejercidas hacia las personas por su

orientación sexual o por su identidad de género.

En este sentido, el enfoque permite focalizar acciones de política pública hacia personas de los sectores sociales LGBTI, sus familias y sus redes de apoyo, reconociendo la vulneración histórica de sus derechos.

Personas desplazadas transfronterizas

Esta categoría orienta hacia la actuación de la Administración Distrital a partir del análisis de los movimientos o los flujos migratorios mixtos de las personas que cruzan individual o colectivamente las fronteras por decisión para mejorar sus condiciones de vida, o por obligación, por motivo de conflictos armados o persecución, situación que exige una atención diferencial para la persona migrante y la persona refugiada.

Relación de parentesco/afecto

En esta categoría se hace referencia al vínculo, la conexión o la unión que pueden darse entre dos o más personas que pueden compartir una relación de consanguinidad o afinidad afectiva; o por disposición del marco legal vigente. En esta se relaciona la subcategoría de familia como organización social histórica y, adicionalmente, se analizan los distintos tipos de hogares, familiares y no familiares.

3.3.3. Interseccionalidad en el enfoque poblacional-diferencial

La identificación de las características individuales y colectivas de las personas por medio del enfoque poblacional-diferencial y sus categorías es un ejercicio simultáneo y complementario para comprender su construcción sociocultural. El desarrollo del análisis interseccional visibiliza a los grupos poblacionales y los sectores sociales desde lo colectivo —sus situaciones de exclusión y desigualdad en el acceso a la ciudad— y desde lo diferencial, profundizando en las particularidades de los grupos y los sectores.

Hacer análisis interseccionales permite una visión integral de lo poblacional y lo diferencial, conjuntamente, para garantizar que estas personas tengan acceso efectivo a todos los servicios y las atenciones que dispone el Distrito, con el fin de lograr el goce efectivo de sus derechos.

En resumen, la interseccionalidad es una herramienta que aborda cómo las personas viven múltiples discriminaciones y opresiones, y ayuda a entender la manera como conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades (AWID, 2004).

De esta forma, se busca comprender el funcionamiento de la complejidad de las relaciones de poder e identidades que puede asumir una persona, por medio del reconocimiento de las diversidades, la multiplicidad y el entrecruzamiento de opresiones, sin buscar jerarquizarlas ni sumarlas, por el contrario, establecen una configuración de redes de posiciones sociales estructuradas [que son] inseparables. (CIPO, 2013, p. 58)

3.4. Enfoque territorial

Ni la vida social ni el ejercicio de los DD. HH. son posibles sin territorio, por cuanto este es el espacio, el soporte y el contenedor de los fenómenos y las relaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales. En el territorio tienen lugar las prácticas sociales de personas, comunidades, poblaciones y organizaciones, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes diferentes, que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, y también, de confrontación. Siendo una construcción social, el territorio es susceptible de cambios según la época y las dinámicas sociales (Capel, 2016).

En este sentido, el enfoque territorial es un marco de análisis orientado a la caracterización de los problemas públicos en función de su georreferenciación, de la situación geográfica del territorio, a partir de la identificación de relaciones causales de los problemas en zonas específicas de nuestra ciudad, que cuentan con características propias y de diversa índole.

Asimismo, dichas características se interrelacionan y pertenecen a lógicas territoriales de mayor escala, tomando en cuenta la situación geográfica del Distrito Capital en términos regionales, nacionales y globales.

La adopción de este enfoque implica partir de una concepción integral de la planeación, en la que uno de sus componentes es la territorialización de las políticas públicas. Su influencia en los planes de desarrollo define y gestiona modalidades de intervención estratégica y diferenciada, en función de las dinámicas propias de los territorios, los problemas y las necesidades sociales de su población.

El Modelo de Ocupación Territorial (MOT), propuesto en el POT vigente es multiescalar, entendiendo a Bogotá como un territorio articulado desde las escalas regional, distrital y local, que se ordena a través de la Estructura Ecológica Principal y las áreas de importancia ambiental, los patrimonios culturales, la estructura funcional y del cuidado, y la estructura socioeconómica del Distrito Capital.

Tomando en cuenta los aspectos generales del enfoque territorial para las actividades del ciclo de políticas públicas distritales, se propone analizar los siguientes componentes o categorías, que facilitan su aplicación dependiendo de la especificidad de los problemas públicos y el alcance de cada política pública.

3.4.1. Componente de jurisdicción

Las acciones de las políticas públicas se aplican en un territorio determinado, con una demarcación definida, limitada desde lo físico y lo espacial, y donde la administración pública tiene autoridad o soberanía para gobernar y para realizar su gestión, en los diversos territorios que le atribuyen las normas jurídicas vigentes.

La jurisdicción de Bogotá, D. C., define a esta última y la separa del resto de los municipios que la bordean. Este límite es también una zona de transición, un punto de paso, una zona de comunicación entre dos municipios, territorio de cambios y conflictos en el uso del suelo, en el ordenamiento territorial, del espacio público, de los servicios de saneamiento, de los sistemas de transporte. Un espacio de intercambios,

articulador, de oportunidades.

En el interior, con la entrada en vigencia del POT, mediante el Decreto Distrital 555 de 2021, las unidades de planeamiento local (UPL) son 33 nuevas delimitaciones en las que se planean, se organizan y se gestionan las necesidades a escala local, y donde se distribuyen los servicios esenciales para los habitantes de Bogotá. Distribuidas de forma equitativa y en función de las dinámicas sociales, culturales y económicas de cada territorio, las UPL cuentan con un número de habitantes y una extensión territorial semejante.

El componente de jurisdicción también vincula el análisis de los límites para la organización administrativa en el Distrito Capital, que actualmente se divide en 20 localidades, límites que inciden en el abordaje y la definición de los problemas públicos, así como en las actividades de territorialización de la política pública por implementar.

3.4.2. Componente ciudad urbana y ciudad rural

El MOT del POT establece la clasificación del suelo — de protección, rural, urbano y de expansión—, a partir del reconocimiento de las formas de producción del territorio. En la interacción del Ecosistema de Políticas Públicas Distritales con el ordenamiento territorial, como instrumentos de planeación, se deben comprender las particularidades físico-espaciales de la ciudad, los tipos y los usos del suelo, la morfología urbana, la estructura socioeconómica y espacial, el espacio público, el sistema de equipamientos y la infraestructura de movilidad y de servicios públicos.

Entender la ciudad y los procesos urbanos a fin de interpretar las transformaciones que se desarrollan en ella a través del tiempo, su conformación y en sus procesos constructivos, sus influencias y sus causas obliga a que se analicen características territoriales. a fin de complementar diagnósticos y herramientas para la formulación de políticas públicas.

Asimismo, la ciudad no solo se constituye como urbana, sino también, como rural, pues su territorio

presenta zonas rurales dedicadas a la producción de alimentos, provisión de servicios ambientales y amortiguación de fenómenos contaminantes; de manera que hay una interrelación significativa entre la ciudad urbana y la rural. La zona rural de Bogotá presenta múltiples problemáticas, como un alto déficit en educación, salud, cultura, recreación y deporte, en la infraestructura pública instalada, en movilidad; presenta, además, conurbación urbana, un alto riesgo ambiental y obstáculos en la producción agrícola.

Frente a este contexto, el Ecosistema de Políticas Públicas representa una oportunidad en función del desarrollo sostenible de esos territorios, por lo que es necesario identificar cómo se está materializando el problema público abordado en los ámbitos urbano y rural, y por ende, analizar, de acuerdo con tal identificación, qué acciones deben proponerse para garantizar intervenciones pertinentes en las variables que componen el territorio.

3.4.3. Componente ciudad-región

Bogotá no se configura como un territorio aislado, sino que mantiene relaciones con los municipios y los departamentos aledaños que la rodean, en materia geográfico-espacial, económica, ambiental y socio-cultural. Esto trae implicaciones sociales, políticas y logísticas que deben gestionarse con una visión integral y equilibrada.

Bogotá, D. C., se encuentra desarrollando su propia capacidad para comprender e interactuar con su entorno regional, pues dicho aspecto es fundamental para su futuro. En esta línea, la formulación de las políticas públicas se presenta como una oportunidad para llegar a acuerdos con los municipios o los departamentos aledaños en temas que tienen incidencia regional.

El análisis de sus características agroecológicas, la vocación productiva del altiplano, los recursos hídricos, las ventajas competitivas de la capital y sus municipios vecinos en materia de desarrollo económico y conectividad, así como la provisión de servicios sociales y culturales, son elementos por identificar para la planificación del desarrollo basado en propósitos comunes

de carácter ambiental, social y económico, lo que es una oportunidad para definir un enfoque multiescalar y una visión regional compartida.

Asimismo, las formas de asociación, como la Región Metropolitana y la Región Central, son elementos que se deben tomar en consideración en las actividades de formulación e implementación de políticas públicas, teniendo en cuenta que son nodos donde se articula la toma de decisiones territoriales relacionadas con servicios públicos, movilidad y ambiente, y con aspectos sociales y económicos, con base en las necesidades y las potencialidades de cada territorio vinculado a las formas de integración regional.

3.4.4. Componente ciudad-región global

El concepto de ciudad global, o ciudad región global, surge como respuesta al actual contexto mundial, en el que las regiones emergen como actores económicos y políticos activos en función de los flujos de información, recursos financieros, capital y cadenas logísticas y de suministros para la producción y el consumo.

La conexión global de las ciudades y las regiones mediante las TIC, la nanotecnología y la biotecnología ha consolidado un cambio en los paradigmas del desarrollo territorial. La nueva economía informacional integra hoy a las localidades y a las regiones en una red global de información, mercados, de relaciones políticas y de gestión pública y privada.

3.4.5. Componente segregación socioespacial

En este marco se observa y se reconoce la segregación territorial de la ciudad, tanto en el entorno urbano como en el rural. La segregación social urbana es la expresión territorial de la ausencia de diversidad social. En términos del desarrollo urbano, se refiere a la localización y la separación inequitativas de los grupos sociales en la ciudad. Esta separación puede

expresarse como la falta de proximidad territorial entre los barrios de distintos grupos sociales (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2014). Así, desde este componente se establece la pregunta sobre si el espacio físico definido presenta alguna de las siguientes situaciones de déficit asociadas a la situación identificada:

- En la calidad del medio ambiente tanto natural como construido.
- En seguridad ciudadana.
- En dotación de servicios básicos y vivienda.
- En equipamientos.
- En espacios públicos o en transporte público de calidad.

La existencia de un desequilibrio territorial se refleja en los déficits de cobertura, accesibilidad y cercanía asociada a la localización de los soportes y los servicios sociales relacionados con el cuidado y las zonas donde se genera más empleo respecto a las zonas donde vive la población con menor capacidad adquisitiva. Adicionalmente, el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda se concentra en las zonas ocupadas por hogares de bajos ingresos; es decir, donde se presentan las menores coberturas de soportes, equipamientos y servicios.

Aplicación del enfoque territorial

La materialización efectiva del enfoque territorial en la formulación y la implementación de políticas públicas puede darse al menos en tres formas como los equipos rectores podrán definir su estrategia de acción:

- **Abordaje de problemática territorial:** Se refiere a la identificación de las situaciones particulares que presenta un territorio, y que resultan relevantes como foco de análisis de una política, a fin de superar barreras de acceso en la provisión de bienes y servicios (exclusiones), al igual que para planear a largo plazo aspectos propios del desarrollo urbano.
- **Definición de espacios locales de interacción ciudadana:** Definición de espacios de conversación local como escenario de interacción

entre la Administración y la comunidad, lo que puede implicar la creación de nuevos espacios o la integración de los ya existentes con la implementación de los objetivos de una política.

• **Adopción de metas específicas por territorio:** Implica la definición de metas específicas de los productos de un plan de acción de política pública en el nivel local (en cualquier alcance dentro del Distrito), donde una entidad establece compromisos concretos para eliminar desbalances entre zonas del territorio, las que luego serán agregadas en las mediciones distritales.



La SDP establece los lineamientos y los criterios de análisis que componen el enfoque Territorial, por lo cual es responsable de la formulación y de la coordinación de la implementación, así como del seguimiento, del POT.

3.5. Enfoque ambiental

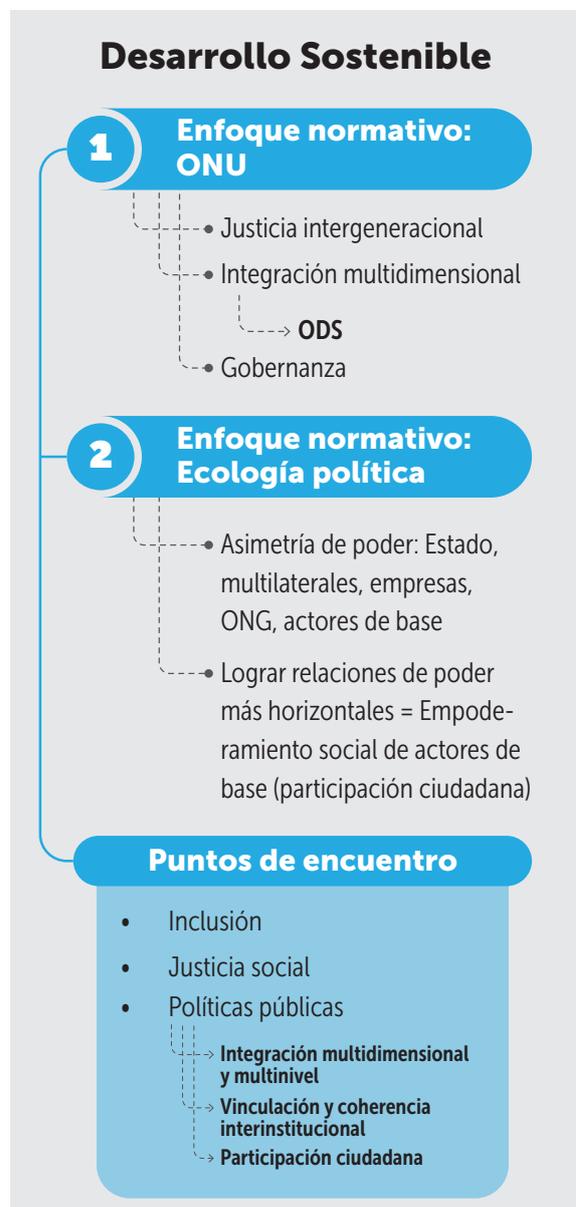
La actividad humana, las formas de producción, el crecimiento poblacional acelerado, la urbanización no planificada y otros factores presionan crecientemente la naturaleza y el medio ambiente, de la cual dependen las sociedades, y ello reduce cada día la capacidad de los ecosistemas para mantener a las generaciones futuras. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos por Colombia en 2005, posicionaron la sostenibilidad en las agendas públicas de los distintos niveles territoriales, mediante la inclusión de un enfoque ambiental en las políticas públicas.

Con la preponderancia de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de los (ODS), se reitera la importancia de pasar del compromiso a acciones concretas de los gobiernos, las sociedades y los individuos que permitan avanzar hacia la promoción, la protección, la garantía y el respeto de los derechos colectivos y del principio de sos-

tenibilidad ambiental como requisito para garantizar la vida a futuro.

El desarrollo sostenible, desde el enfoque de la ONU y la ecología política, incorpora las preocupaciones ambientales, reconoce que los recursos naturales son finitos y que deben existir límites en su uso para evitar que se agoten, pues se admite que la naturaleza es indispensable para el sostenimiento de la vida (servicios ambientales, producción de bienes y servicios, etc.).

Figura 11. Desarrollo sostenible: enfoque de la ONU y ecología política



Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente (2022).

En este marco, para la agenda del desarrollo es necesario que cada sector administrativo del Distrito aporte a la consolidación de un modelo de ciudad sostenible, sustentable y democrática que se adapte a las realidades ambientales. Consolidar ciudades y comunidades sostenibles implica mejorar su planificación, su seguridad y su sostenibilidad garantizando el acceso a viviendas seguras y asequibles. El mejoramiento de los asentamientos marginales, mejorar el transporte público, crear áreas públicas verdes y lograr que la planificación y la gestión urbana se fortalezca de manera participativa e inclusiva.

Bogotá ha adelantado esfuerzos importantes para orientar sus instrumentos de planeación al cumplimiento de los acuerdos internacionales, así como a lo dispuesto en la normatividad y la política nacional ambiental. Asimismo, la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático es hoy uno de los marcos principales en el abordaje de los problemas públicos y la definición de acciones para alcanzar un goce efectivo del derecho a un ambiente sano. De ahí la importancia de que las instituciones incluyan el enfoque ambiental en las políticas públicas.

En perspectiva de la planeación de políticas públicas, el ambiente debe ser concebido como un sistema de interrelaciones que se establecen entre las sociedades y los componentes naturales, en los cuales estas desarrollan sus propias dinámicas. Un aporte para ampliar el entendimiento del concepto de ambiente se ubica en Gómez (1992), citado por Fernández-Vitora (2009), que lo define como

El entorno vital; el conjunto de factores físico-naturales, sociales, culturales, económicos y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y con la comunidad en la que vive, determinando su forma, carácter, relación y supervivencia. No debe considerarse pues, como el medio envolvente del hombre sino como algo indisociable de él, de su organización y de su progreso. (p. 23)

En estas interrelaciones los componentes naturales dan cuenta de los sustratos biofísicos, a los que han estado asociadas las actividades humanas, desde los que han construido sus propias realidades y sobre los cuales se ha tejido todo un entramado cultural parti-

cular (Torres, 2002, p. 26). Incluir el enfoque ambiental en políticas públicas implica, entonces, reconocer la relación de interdependencia entre los seres humanos, los demás seres vivos, el territorio y los recursos, y comprender que el ambiente es indisociable de la realidad social, económica y cultural. Por lo tanto, la formulación de toda política pública, independientemente del sector, debe incorporar este enfoque y hacerlo visible.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque ambiental debe ser:

- 1. Sistémico:** Dirigido a entender el ambiente como un sistema donde los elementos que lo integran se encuentran y se interrelacionan.
- 2. Interdisciplinario:** Lo cual permite comprender las estructuras complejas del ambiente y la integración entre los aspectos físicos, biológicos, sociales y culturales.
- 3. Comunitario:** Donde se analizan problemas y sus causas desde lo local hacia lo global. Implica la integración sistémica y sistemática.
- 4. Orientado hacia el futuro:** Propone soluciones y alternativas para el diseño de una sociedad sostenible.

Así mismo el enfoque ambiental en su inclusión tiene en cuenta los principios de:

- Responsabilidad ambiental para mejorar el entorno.
- Prevención de desastres ecológicos.
- Sustitución de sustancias utilizadas actualmente por otras menos contaminantes.
- Coherencia para integrar acciones en concordancia con los objetivos ambientales.
- Cooperación para disminuir los impactos ambientales negativos.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que el Distrito Capital tiene instrumentos como el POT y el Plan de Gestión Ambiental (PGA), entre otros, con el propósito de que los procesos de desarrollo propendan por la sostenibilidad ambiental en el Distrito y la región.

Cabe, además, comprender que en la actualidad se halla vigente un número importante de medidas de

control, gestión institucional y social, veeduría y participación ciudadana que ya hacen exigible la vinculación de propósitos ambientales de manera inherente y transversal a las herramientas de política que se vayan a diseñar. Igualmente, se debe considerar que el propósito de vinculación del enfoque ambiental debe priorizar los aspectos estratégicos y de alto impacto que se identifiquen en una propuesta de política, en aras de no propiciar —involuntariamente, y aún con la mejor buena voluntad— la atomización de acciones que disminuyan resultados globales.



La Secretaría Distrital de Ambiente establece los lineamientos y los criterios de análisis que componen el enfoque ambiental, para que los sectores que lideran la formulación de una política pública identifiquen elementos pertinentes a la sostenibilidad ambiental de la ciudad y sean incorporados en las políticas públicas del Distrito.

3.6. Enfoque de cultura ciudadana en políticas públicas

La necesidad de incorporar el componente cultural en las formas de pensar, vivir y gestionar la ciudad ha estado presente de manera sostenida en las administraciones de Bogotá de las dos últimas décadas, y contado con apuestas que buscan atender el impacto de los conocimientos, las actitudes, las percepciones y los hábitos de las personas en el desarrollo social, la sostenibilidad del entorno, las relaciones sociales, la valoración de la diversidad y el respeto a la diferencia, y en el cuidado de lo público como un patrimonio común.

La cultura ciudadana es un enfoque de visión compartida, de investigación y medición, y de cambio social para la acción pública. También es una manera de gobernar reconociendo la capacidad para la transformación social voluntaria desde el ejercicio de

la ciudadanía y la participación activa y democrática. Las políticas públicas distritales en cuya adopción se ha incorporado un componente de transformación cultural, cambio cultural o cultura ciudadana son un claro ejemplo de ello.

El enfoque concibe los hábitos y los comportamientos sociales como construcciones culturales que pueden aprenderse. Entender la dinámica de estas normas informales es fundamental para incidir en los comportamientos de la ciudadanía. Enfatiza, entonces, la capacidad de autotransformación y transformación ciudadana, resaltando cuatro aspectos fundamentales:

- 1.** La construcción individual y colectiva de la armonía entre las tres regulaciones (legal, moral y cultural) para lograr la convivencia.
- 2.** La cultura tiene un papel fundamental tanto para explicar la realidad que vivimos como para transformarla.
- 3.** Las personas tienen la capacidad para cooperar en la consecución de bienes colectivos.
- 4.** El Vitor Gobierno puede asumir un rol pedagógico proponiendo la participación voluntaria de la ciudadanía en la transformación de ciertos rasgos culturales que afectan el bienestar social, para lo cual se fundamenta en la gobernanza colaborativa enfocada en la responsabilidad de todas las personas en la construcción de ciudad a través de la participación social y decisoria.

El enfoque de cultura ciudadana aporta, para las políticas públicas, la comprensión de que los comportamientos humanos pueden ser transformados y regulados de manera limitada por la ley, y que las normas informales suelen ser mucho más poderosas para el cambio comportamental, social y cultural que las reglas formalmente establecidas. La cultura ciudadana es útil como enfoque de política pública, pues las problemáticas que se abordan suelen ser complejas y demandan soluciones que implican miradas interdisciplinarias y sinergias entre distintos actores sociales e institucionales.

Muchos de los problemas que enfrentamos como ciudad pueden estar directamente relacionados con elementos del entorno físico como la infraestructura (más y mejores vías, más equipamientos), o pueden depender de una gestión y una ejecución más eficien-

tes de los presupuestos públicos, o de una mayor o mejor oferta de servicios sociales, entre otros.

Sin embargo, en muchos casos, la situación problemática puede transformarse en gran medida, aunque no exclusivamente, a través de un cambio en los comportamientos de la ciudadanía. La cultura ciudadana, como enfoque de política pública, reconoce que los comportamientos de la ciudadanía tienen múltiples motivaciones, y en ellos convergen los conocimientos y habilidades, las creencias, las emociones, las actitudes y, en suma, el entramado de significados compartidos que configuran eso que llamamos cultura.

Estos comportamientos pueden ser regulados por distintos tipos de normas: las normas formales, cuya expresión más acabada es la ley; las normas morales, propias de la consciencia individual, y las normas sociales, que operan en cada grupo, cada comunidad o cada sociedad. Esto implica que cada marco normativo ponga en marcha sus propios mecanismos de regulación: la regulación formal, la autorregulación, y la regulación mutua, o regulación social.

La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte ha dispuesto el protocolo metodológico IDEARR para el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias con enfoque de cultura ciudadana, presentando las fases y las actividades (hitos) que debería tener una política pública que incorpore este enfoque. El marco metodológico puede ser consultado en la Caja de Herramientas de la presente guía metodológica.

Figura 12. Normas y enfoque de cultura ciudadana



Fuente: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (2023).



04

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la formulación de las políticas públicas distritales

En 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, como un llamado para orientar al mundo por la senda del desarrollo sostenible, a través de los ODS, cuyos propósitos principales son erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y lograr la rápida transición a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático (ONU 2015).

Los ODS tienen el potencial para transformar la sociedad y movilizar a personas, comunidades, organizaciones y Estados en propósitos comunes e interdependientes. Los ODS orientan a las instituciones y la sociedad hacia la acción, a qué hacer para materializar el bienestar colectivo y el desarrollo sostenible; por ende, las políticas públicas son el medio para lograrlo. En este sentido, en la formulación y la implementación de políticas públicas se debe tomar en cuenta la relación recíproca entre las dimensiones del desarrollo sostenible.

04

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la formulación de las políticas públicas distritales

La Agenda del Desarrollo define 17 ODS, que se encuentran integrados a través de sus 169 metas cuantificables e interrelacionadas. Su logro debe equilibrar procesos de planificación e implementación de políticas públicas orientadas tanto a la sostenibilidad tanto medioambiental como económica y social. Las metas ODS integran los asuntos pendientes de los ODM, y los trascienden, al abordar la desigualdad, el cambio climático, el crecimiento económico sostenible, la capacidad productiva, la paz y la seguridad, y unas instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Los ODS adoptan un enfoque dinámico para lograr la igualdad de género y reflejan de forma equilibrada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible (ONU 2015). En consecuencia, las acciones y las intervenciones para alcanzar una meta de ODS afectarán, en cadena, el alcance de otras metas de resultado para otros ODS.

A nivel nacional, este compromiso se ha incorporado en los diferentes planes nacionales de desarrollo, y se formuló el Documento CONPES 3918 de 2018, el cual define los lineamientos de implementación a nivel nacional, la territorialización de los ODS, la articulación con actores no estatales y el esquema de monitoreo y seguimiento a los ODS.

En el nivel distrital, la incorporación de la Agenda 2030 se ha venido materializando en la identificación de relaciones de las metas ODS con la cadena de valor de las políticas públicas y sus planes de acción, en los planes distritales y locales de desarrollo, y en el POT.

La priorización del desarrollo sostenible como marco transversal de los principales instrumentos de planeación distrital facilita el alcance de las metas ODS, de acuerdo con las necesidades de cada territorio.

Con base en algunas de las metodologías existentes de organizaciones e instituciones locales e internacionales, se propone un ejercicio de asociación de los ODS en las Políticas Públicas que pueda derivar en su inclusión en las fases de formulación y seguimiento a partir de:

- La alineación de metas ODS como indicadores de resultado de las políticas públicas distritales en formulación incorporándolos como efectos y transformaciones esperadas en los planes de acción de las políticas públicas.
- La identificación de relaciones entre las metas ODS y productos, bienes y servicios que se proveen desde las políticas públicas que aportan a su logro.



Algunas propuestas adaptadas desde organizaciones multilaterales e instituciones académicas, y que pueden orientar el análisis relacional de los ODS con la formulación de políticas públicas distritales, se hallan contenidos en el documento Lineamientos Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Políticas Públicas Distritales.

05

**Adopción de
políticas públicas
distritales**



05

Adopción de políticas públicas distritales

El CONPES D. C. es la instancia de coordinación y autoridad de planeación encargada de la articulación de los esfuerzos distritales en materia de política pública. En el marco de acción del CONPES D. C., el ciclo de políticas públicas se gestiona como el conjunto de fases y actividades que permiten identificar e intervenir un problema público o una situación problemática que vaya a ser atendida por la Administración Distrital.

A partir del desarrollo de diagnósticos y estrategias de participación ciudadana, la formulación y la implementación de la política pública se despliegan a través de planes de acción adoptados por la Administración Distrital. De esta forma, las intervenciones ejecutadas por las diferentes entidades serán susceptibles de rutinas de seguimiento cuantitativo y cualitativo, y pueden ser analizadas en ejercicios de evaluación.

Figura 13. Ciclo de Políticas públicas en el Distrito



Fuente: Elaboración propia, con base en Baena (2015).

Liderazgo y coordinación de la política pública

La iniciativa de formular una política pública distrital puede surgir por la movilización de actores sociales o de grupos de interés sobre una problemática o una situación potencial, por la competencia de una entidad pública del orden distrital, por la territorialización de una política del nivel nacional o en cumplimiento de un mandato legal del Consejo de Bogotá, como instancia de representación con facultades administrativas, entre otros escenarios.

Sin importar el origen de la iniciativa, la coordinación de un proceso de formulación e implementación de política pública siempre debe contar con un sector líder de la Administración Pública Distrital que impulse y se encargue de la gestión de las actividades del ciclo en sus diferentes fases.

En este sentido, entidades cabeza de sectores administrativos serán responsables de la coordinación intersectorial requerida para el desarrollo de las actividades en cada fase del ciclo. Dicha labor debe ser orientada por las oficinas asesoras de planeación o por las áreas especializadas en política pública de las secretarías cabeza de sector, junto con el liderazgo de las áreas técnicas con funciones y competencias asociadas al tema o problema público por intervenir.

Dado el caso de que, en medio del desarrollo de las actividades de las fases de formulación o implementación de una política pública, se requiera cambiar de sector administrativo líder, por las razones técnicas o administrativas que así lo justifiquen, la decisión deberá ser presentada para conocimiento, validación y aprobación en el CONPES D. C. como instancia de coordinación.

5.1. Fase preparatoria

Los mecanismos de adopción de política pública distrital contemplan una serie de parámetros que deben ser analizados y aplicados por el sector administrativo líder, cuando se esté proyectando una iniciativa de política pública. En el momento en el que una entidad o el sector de la Administración Distrital identifica como necesario iniciar el proceso de formulación de una política pública para abordar o intervenir una situación problemática, debe elaborar una Propuesta de Estructuración de Política Pública, como punto de entrada para el trámite de la iniciativa en el ámbito del procedimiento CONPES D. C.

La presentación de la propuesta, por medio de un documento ejecutivo, está orientada a ofrecer al CONPES D. C. una visión preliminar de la situación problemática o la oportunidad de desarrollo identificada, junto con el análisis que permita entender la necesidad de intervenir por medio de una política pública. Asimismo, se debe definir la estrategia de participación ciudadana por desarrollar, el cronograma de trabajo proyectado para la formulación de la política pública y los recursos que se emplearán para sus actividades. La Propuesta de Estructuración de Política Pública deberá atender las consideraciones metodológicas que se enuncian seguidamente.

5.1.1. Análisis de pertinencia de las iniciativas de política pública

Para establecer una valoración inicial sobre la pertinencia de abordar problemas públicos mediante la formulación y la implementación de políticas públicas, u orientar su análisis y su intervención por medio de otros instrumentos de planeación, el CONPES D. C. definió los parámetros de análisis de situación problemática o temática por abordar que se ilustran en la **figura 14**.

Figura 14. Criterios de análisis de pertinencia de iniciativas de política pública



Fuente: Elaboración propia (2023).

El análisis de los criterios técnicos planteados busca cualificar el escenario de políticas públicas distritales garantizando parámetros de pertinencia, y tiene como fin disminuir la posibilidad de traslapes temáticos entre las políticas y las iniciativas de política del ecosistema, y también, entre estas con otros instrumentos de planeación, verificando que la escala de la intervención es la adecuada o definiendo si puede abordarse por medio de otro instrumento de planeación. Asimismo, se busca ampliar las posibilidades de adopción de política pública como mecanismo para fortalecer el Ecosistema Distrital, y hacerlo más integral, adecuado y oportuno.

5.1.2. Definición del mecanismo de adopción

A partir del marco establecido en el Decreto Distrital 084 de 2022, los criterios que guían la definición del mecanismo mediante el cual se formulará la política pública, sea el Documento CONPES D. C. o por decreto distrital, serán los que se muestran en la **figura 15**.

Tabla 1. Criterios para definir el mecanismo de adopción de las políticas públicas

Criterios	Documento CONPES	Decreto distrital
Intersectorialidad	Necesario	No necesario
Participación ciudadana	Necesario	Necesario
Complejidad a escala de ciudad	Multiescalar	Distrital o local
Carácter estratégico	Prioritario	Importante
Oportunidad de la discusión (celeridad)	No se afecta	Sí se afecta

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2022)

La intersectorialidad es un criterio que permite analizar la acción conjunta de las entidades de acuerdo con las funciones, las competencias y la misionalidad de los sectores y las entidades de la Administración Distrital. Con este criterio se identifica la necesidad de adelantar un trabajo con otros sectores como requisito indispensable para atender la situación identificada que se espera atender mediante la política pública.

Por otra parte, en los dos mecanismos de adopción es necesaria la participación ciudadana, ya que la política pública se entiende como un proceso de construcción colectiva de la visión de ciudad, en la cual intervienen diferentes actores y grupos de interés, más allá de las instituciones de la Administración Distrital.

En tercer lugar, el criterio de complejidad a escala de ciudad permite validar que la intervención requerida tiene efectos de largo plazo que trascienden la administración actual, si la situación o problemática abordada es multicausal o si tiene una gran cantidad de actores con intereses en conflicto, así como multiplicidad de tomadores de decisión que deben llegar a consenso.

Sobre el carácter estratégico de la iniciativa conlleva analizar, además de que trasciende el periodo de la administración, si la iniciativa por implementar tiene una relevancia sectorial alta para el momento coyuntural de la Administración Distrital, dado que no existen herramientas de política adicionales que puedan brindar soluciones a las problemáticas identificadas en esta iniciativa particular.

Finalmente, el criterio de oportunidad se centra en identificar si los tiempos y las actividades que involucra el mecanismo de adopción podrían incidir en la efectividad de las intervenciones que se van a hacer. Si es una temática que ha sido priorizada por la Administración, la premisa para este criterio es que la adopción más ágil de la política pública puede impactar positivamente la percepción de la ciudadanía, generando condiciones favorables para la fase de implementación.

5.1.3. Elementos de la propuesta de estructuración de política pública

El sector que lidere y coordine la iniciativa de formulación de una política pública debe preparar un documento para la Secretaría Técnica del CONPES D. C. en el que se presenta, de forma preliminar, el problema público o la situación problemática por abordar con la política, junto con la estrategia de participación para desarrollar en la fase de diagnóstico y el cronograma estimado para las actividades de formulación de la política pública, además del resultado del análisis de los criterios de pertinencia y la definición preliminar del mecanismo de adopción. Al respecto, se establecen las consideraciones metodológicas enumeradas a continuación.

1. Definir la situación por atender, o problemática

La propuesta de estructuración debe identificar de forma sintetizada:

- Antecedentes técnicos de la iniciativa (informar si se cuenta con evaluaciones, informes o documentos diagnósticos sobre la problemática).
- Antecedentes políticos, administrativos y normativos de la iniciativa (indicando si deriva de un acuerdo distrital, una ley o una política nacional, entre otros).
- Precisar preliminarmente cuál es la situación que se atenderá con la política utilizando la información cuantitativa y cualitativa más relevante con la que se cuente. Asimismo, describir relaciones de causa-efecto, interdependencias o relaciones sistémicas que se visualizan inicialmente, para ser observadas y analizadas en la fase de diagnóstico.
- Señalar por qué es importante atender este tema mediante una política pública, a partir de los resultados de los análisis de pertinencia y mecanismo de adopción, lo que permitirá conocer la visión del sector sobre el asunto por atender.
- Identificar de forma preliminar si el problema público que va a abordar la política tiene un impacto en términos diferenciales, poblacionales, de género, ambiental, cultural y territorial. Esta reflexión inicial aporta a la definición de la inclusión de los enfoques y debe orientar la estrategia de participación.

2. Identificar sectores corresponsables

Esta sección de la propuesta se enfoca en identificar los sectores que deben acompañar la formulación de la política, y que, posiblemente, serán responsables de implementar acciones para la intervención del problema público por abordar. Se recomienda analizar las funciones y las competencias de los sectores administrativos y de sus entidades públicas adscritas en el marco de la estructura, la organización y el funcionamiento de los organismos y de las entidades, dados por el Acuerdo Distrital de 257 de 2006. En este sentido, es primordial vincular a los actores institucionales identificados desde el inicio de la estructuración de la política pública.

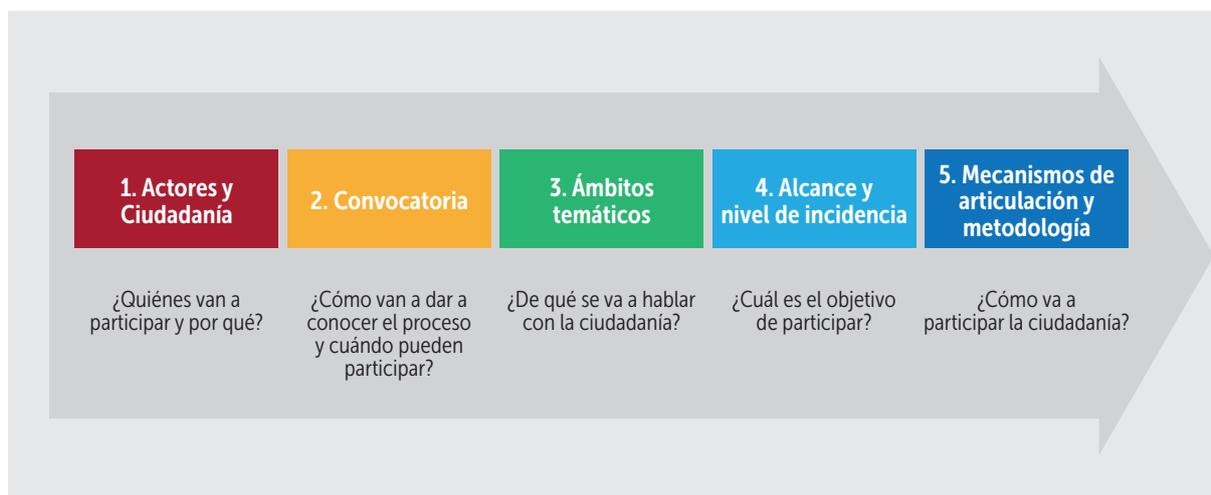
Adicionalmente, se requiere identificar de manera preliminar las instancias y las entidades de los órdenes nacional, distrital y local que, por sus funciones y sus competencias, pueden incidir en los procesos de formulación, coordinación, implementación y seguimiento de la política pública.

3. Establecer la Estrategia de participación

En la propuesta de estructuración se presentará un esquema y un resumen general de la estrategia de participación que se desarrollará en la fase de diagnóstico. En el esquema se describe un análisis inicial de actores, grupos de interés, organizaciones y ciudadanía, indicando quiénes van a participar y por qué es relevante su participación.

Para la estrategia de participación es importante considerar el nivel de organización, el tipo de demandas de los actores, las organizaciones y los grupos de interés identificados. Al mismo tiempo, realizar el análisis de actores involucrados en el problema público implica considerar, desde las categorías definidas en los enfoques de DD. HH., poblacional-diferencial, de género, territorial, ambiental y de cultura ciudadana y la población relevante (beneficiada, afectada, interesada) para el desarrollo de las actividades de formulación e implementación de la política.

Figura 15. Elementos de la Estrategia de Participación Ciudadana



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2022)

Tomando en cuenta lo anterior, la Estrategia de Participación es la hoja de ruta para el desarrollo de ejercicios amplios de consulta, información y concertación, que implican espacios de colaboración abierta para identificar de manera inicial problemas, soluciones y prioridades de la ciudadanía en cuanto a la política pública. El desarrollo de la estrategia de participación se orienta a los siguientes objetivos:

- Lograr que en la fase de diagnóstico se identifique de manera precisa la magnitud del problema y las intervenciones posibles, a partir de aplicación de metodologías y herramientas que permitan sistematizar los resultados de la estrategia.

- Comprender, de manera general y amplia, qué quisiera ver la ciudadanía reflejado en la política pública.
- Capturar el conocimiento de los actores sobre posibles acciones e intervenciones de política pública a problemas y temas prioritarios por abordar. En este aspecto es necesario pensar en los canales de difusión y en los tipos de información que se va a utilizar.

Para la definición de los ámbitos temáticos de la estrategia de participación, es necesario plantear temas de referencia o arranque de las discusiones presentando cuál es la visión problema público que busca abordar la política. Esta caracterización del problema se realiza de manera preliminar, de forma que permita definir cuáles son las demandas de la ciudadanía asociadas al diagnóstico de la situación por intervenir, y cuál ha sido el rol de las instituciones distritales involucradas.



Para el diseño de la estrategia de participación se puede trabajar articuladamente con la Oficina de Dialogo de Ciudad de la Secretaría Distrital de Planeación, así como con el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, del sector Gobierno. El marco metodológico de la participación en la fase de formulación puede observarse en la Caja de Herramientas de la Guía.

4. Establecer el cronograma de trabajo

En el documento de la propuesta se debe presentar un cronograma de trabajo con las actividades más relevantes y responsables en las fases de diagnóstico y de formulación de la política pública, que permitirá al sector responsable y a los sectores corresponsables establecer las necesidades de recursos humanos, técnicos y de tiempo requerido.

5. Estimar el presupuesto para actividades de las fases de diagnóstico y de formulación

En la propuesta se debe informar sobre el presupuesto estimado para la realización de las actividades de

las fases de diagnóstico y de formulación, junto con información que permita un marco de referencia sobre los recursos que se requerirían para adelantar las actividades como estrategias de participación, levantamiento de información, diagnóstico, levantamiento de línea base e indicadores, selección de alternativas de intervención y construcción de indicadores, entre otras.

6. Aprobación de la propuesta en instancia de coordinación

Para el mecanismo de adopción de políticas públicas mediante Documento CONPES D. C. se deberá contemplar la fecha de presentación de la propuesta al Comité Sectorial de Gestión y Desempeño de cada sector responsable en la formulación de la política pública o la instancia de coordinación con competencias sobre la materia, según lo contemplado en los artículos 37 y 38 del Acuerdo 257 de 2006. Para el mecanismo de adopción de políticas públicas por decreto distrital, esta actividad será opcional.



La SDP, en ejercicio de sus funciones como Secretaría Técnica del CONPES D. C., dispondrá los formatos o las plantillas de referencia para la elaboración y la presentación del documento Propuesta de Estructuración de Política Pública, en la Caja de Herramientas de la presente guía.

5.2. Fase de diagnóstico

El objetivo de las actividades de la fase de diagnóstico es contar con información de calidad, con evidencia y conocimiento del problema público o de la situación problemática que se espera abordar e intervenir a través de la política pública.

Las fuentes del análisis son información cuantitativa y cualitativa relacionada con la situación problemática objeto de diagnóstico, y los resultados del desarrollo de la estrategia de participación realizada. El ejercicio

analítico y el procesamiento de la información obtenida serán presentados en el Documento de Diagnóstico.

En esta fase, la Administración Distrital busca definir formalmente el problema público, entendiendo que dicha representación es una construcción social y colectiva, que resulta de la deliberación entre los actores identificados, incluyendo las entidades y los sectores administrativos distritales, en un proceso que configurará una visión de dicha situación problemática en función de múltiples intereses y necesidades (Roth, 2006).

En este sentido, en la fase de diagnóstico se hace una transición desde la comprensión de la complejidad del problema público, en todas sus dimensiones y sus características, a la definición concreta, simplificada y manejable de dicha situación problemática por intervenir. Mediante modelos y metodologías, se busca hacer una síntesis de la complejidad del problema público, de forma que pueda ser orientado hacia la acción pública para su intervención, y que así pueda ser abordado en la fase de formulación.

De tal forma, la definición de lo que se puede problematizar, priorizar e inscribir en la agenda pública del Gobierno Distrital está ligado a la forma como se institucionaliza la representación del problema público. Por ende, es clave generar el mayor equilibrio posible en la construcción de dicha representación, a partir de la aplicación de los enfoques de política pública como perspectivas de análisis, y mediante el desarrollo de estrategias de participación eficaces e incidentes que revistan de legitimidad el ejercicio de planeación.

El desarrollo de las actividades de esta fase del ciclo de políticas públicas se caracteriza por el empleo de metodologías de investigación cualitativas, a partir de fuentes documentales institucionales, académicas, comunitarias y periodísticas, entre otras, y donde la participación ciudadana es fundamental. De la misma forma, el diagnóstico demanda el uso de técnicas de investigación cuantitativas para la recolección y el análisis de información y datos sobre la situación problemática planteada, y el levantamiento de líneas de base sobre variables identificadas que no tengan información disponible.

5.2.1. Elementos para la elaboración del diagnóstico

El Documento de Diagnóstico presenta los resultados del análisis de la información reunida sobre la situación problemática, así como los aspectos o los factores sobre los cuales se debe trabajar en la fase de formulación para intervenir el problema público identificado.

Los elementos que deben desarrollarse en la fase no se dan en una línea de tiempo o una secuencia, sino que obedecen a la constante interacción con los actores, y al análisis de las variables y la información en distintos momentos. Sin embargo, los resultados del análisis deben ser organizados en el Documento de Diagnóstico, y su orden permite la presentación de los componentes y actividades de la fase.

Marco conceptual

Es el conjunto de conceptos asociados a teorías generales o específicas que proporcionarán explicaciones generales, criterios y elementos de análisis para la caracterización y la comprensión de la situación problemática.

El marco conceptual tiene el propósito de orientar el diagnóstico bajo un sistema coordinado y coherente de conceptos y proposiciones que permitan abordar la problemática en análisis. Un andamiaje conceptual facilitará el ejercicio analítico, la comprensión y el entendimiento de las variables relacionadas con la situación problemática.



Se recomienda consultar la orientación para la elaboración del marco conceptual de la Caja de Herramientas, la cual servirá para definir los puntos de observación y las fuentes para guiar el proceso de definición.

Marco jurídico

Es el conjunto de disposiciones normativas vigentes, las regulaciones y disposiciones legales y los arreglos institucionales relacionados con la situación problemática. Se deben detallar y analizar aspectos jurídicos y normativos relativos a la temática para identificar normas locales, nacionales e internacionales que incidan en la situación o representen obligaciones, posibilidades o potenciales para la acción de la Administración.

Al mismo tiempo, el análisis y la descripción del marco jurídico permitirán identificar limitaciones y condiciones adversas para atender la problemática, lo que determinará la necesidad de expedir normas y nuevas medidas regulatorias como parte de las acciones de política pública. Al mismo tiempo, el análisis del marco jurídico debe establecer elementos para la delimitación del problema público por abordar.

Desarrollo de la estrategia de participación

Es un proceso de colaboración abierta con la ciudadanía, desarrollado y coordinado por el sector líder de la iniciativa, para definir representaciones del problema, prioridades y temas que los sectores sociales, los grupos poblacionales, las organizaciones sociales, los gremios, las comunidades y los habitantes pretenden que sea abordado por la política pública, con la intención de expresar, aportar o incidir sobre posibles formas de intervención de dichas problemáticas.

La estrategia debe definir, como alcances de la participación, la consulta, la información y la concertación, por lo cual deberá desarrollarse de acuerdo con los criterios definidos como atributos de la participación: pertinencia, representatividad, calidad, utilidad e incidencia. En caso de que el alcance de la participación sea concertar, este será un escenario para tomar decisiones preliminares sobre las líneas estratégicas que se materialicen posteriormente en la política pública.

Para llevar a cabo la presentación del proceso de participación, se propone partir del mapa de actores presentado preliminarmente en la Propuesta de Estructuración de Política Pública. A partir de este primer análisis, se presentan aspectos de la convocatoria, y la participación de estos actores se debe materializar en espacios de deliberación mediados por el uso de

herramientas y metodologías para facilitar la interacción con la ciudadanía: encuestas, entrevistas, grupos focales.

El resultado del proceso de participación debe llevar a consolidar visiones comunes o consensuadas del problema público y la definición de posibles cursos de acción en la fase de formulación. También se espera aportar evidencia e información cualitativa para el diagnóstico en desarrollo. Asimismo, su realización permitirá actualizar el análisis de actores relevantes a partir de la identificación de intereses, ventajas y desventajas, posibles alianzas, acuerdos y conflictos entre los distintos actores y los grupos interesados.

Levantamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa

El levantamiento de información referente a las variables, los fenómenos y los eventos que configuran la situación problemática o el problema público en estudio, su sistematización, su procesamiento y su análisis es el núcleo de las actividades de la fase de diagnóstico. Se trata de actividades de investigación que buscan determinar la tendencia del comportamiento de las variables y los fenómenos relevantes de la situación problemática, para su comprensión y su conocimiento.

El levantamiento de información es clave para la observación y el análisis de los factores, los determinantes, las causas, las consecuencias, las interdependencias y las relaciones sistémicas con las problemáticas identificadas en el proceso de definición. Estos aspectos serán el objeto de las acciones de política, y su comprensión facilitará la selección de sus posibles alternativas de intervención y transformación.

En este ejercicio deben considerarse el registro y el análisis de datos e información a partir de la identificación de los indicadores convencionales o las mediciones estadísticas asociadas a la temática y las variables que se vinculan al problema público. Esto significa orientar la revisión y el análisis de las series históricas de los indicadores sociales y económicos del Distrito y sus fuentes oficiales e institucionales más actualizadas.

De esta forma, la fase de diagnóstico deberá orientarse a la identificación de líneas de base, que se constitu-

yen en un instrumento de valoración de la situación inicial y final de una política pública. Las líneas de base de indicadores permiten comparar eventos, fenómenos, realidades observadas y medidas respecto a un año o una serie de referencia identificadas mediante indicadores. En otras palabras, la línea base proporciona información necesaria para que los encargados de la toma de decisiones y los equipos de formulación puedan medir el desempeño posterior de las políticas, los planes, los programas y los proyectos.

En caso de que se identifiquen debilidades o vacíos de información en aspectos o variables relevantes para su comprensión y su intervención sobre el problema público abordado, lo deseable es que las actividades de la fase de diagnóstico se orienten hacia el levantamiento de información que conduzca a la definición de líneas de base.

Identificación de puntos críticos y factores estratégicos de la problemática

Con la información resultante de las actividades de levantamiento de información cuantitativa y cualitativa, y desarrollada la estrategia de participación ciudadana, el equipo de formulación de la política debe identificar y describir los puntos críticos asociados a la problemática, entendidos como los aspectos positivos o negativos que inciden y caracterizan la situación en estudio, aquellos temas sobre los cuales es necesario y crítico intervenir a través de la política pública.

Para la identificación de estos aspectos relevantes se propone el desarrollo de un análisis en dos momentos. En primer lugar, un ejercicio de priorización, a partir de la aplicación de cualquier metodología, que permita la identificación de los puntos críticos. A partir de criterios como la importancia, la influencia y la gobernabilidad, entre otros, se valoran las variables o los ítems referenciados y registrados como resultado de la estrategia de participación ciudadana y del levantamiento de la información cuantitativa y cualitativa, para establecer entre estos una jerarquía de causas o aspectos relevantes que rodean el problema público.

Posteriormente, frente a cada punto crítico identificado se espera establecer su situación actual haciendo uso de la información cuantitativa o cualitativa recolectada, de forma que se pueda observar y valorar su

comportamiento en el tiempo. En el desarrollo de este análisis se debe hacer uso de los enfoques de política pública, para identificar las condiciones particulares de los sectores sociales o poblaciones, las comunidades, los habitantes y los territorios afectados por el problema público que se está caracterizando, y en relación con los referenciales temáticos, conceptuales y jurídicos que se estén trabajando.

A efectos de lo anterior, deben tenerse en cuenta los criterios del análisis interseccional, que se orientan a la reflexión y la observación de los múltiples traslapes de las dimensiones, la condición, la situación y la posición en los grupos poblacionales o los sectores sociales, brechas entre zonas rurales y urbanas, o segregación socioeconómica o espacial, entre otros aspectos. La identificación de subgrupos que requieran una mirada detallada puede facilitar la delimitación de la población objeto de las intervenciones y acciones de la política pública.



Para este análisis es recomendable desarrollar las preguntas orientadoras dispuestas en el documento Uso de los enfoques propuestos, de la Caja de Herramientas de la presente guía, así como consultar los distintos documentos sobre enfoques de política pública.

En un segundo momento, el grupo de formulación procede a definir el problema central que busca atender la política pública, tomando en cuenta que ya se cuenta con una caracterización más precisa de la situación o el problema público, o de la oportunidad o el potencial de desarrollo, a partir de los análisis realizados.

Los factores estratégicos son los puntos críticos que tienen la capacidad de mover o cambiar la configuración de la situación actual que se ha percibido como negativa o problemática, o que tienen la capacidad de potenciar una oportunidad de desarrollo social o económico.

La identificación de los factores estratégicos debe surgir de la aplicación de cualquier metodología que permita establecer y organizar las demandas concretas, las necesidades, las relaciones causales y las interdependencias que subyacen a los puntos críticos, en términos de definir un problema central a partir de modelos de causalidad y efecto, de influencia y dependencia, entre otros existentes, para definir un problema público.



La Dirección de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas de la Secretaría Distrital de Planeación asistirá técnicamente a los sectores para orientar sobre las metodologías e instrumentos que podrían utilizarse para el desarrollo de las actividades de la fase de diagnóstico.

Análisis de instrumentos de planeación vigentes

Los problemas públicos de un área o un sector afectan problemas de otras áreas, sectores o poblaciones. Los problemas públicos no son independientes entre sí, y su naturaleza sistémica conlleva hacer análisis integrales cuya complejidad determina la necesidad de abordarlos o no mediante políticas públicas u otros instrumentos de planeación.

Al respecto, es necesario analizar los distintos componentes estratégicos del Sistema Distrital de Planeación: planes de desarrollo, POT, programas, proyectos de inversión y otras políticas públicas del Ecosistema Distrital.

La identificación de relaciones, subsidiariedades y articulaciones entre estos instrumentos permite reconocer intervenciones y acciones en implementación, que atienden aspectos relacionados con el problema público en estudio, y en tal medida, establecer si es pertinente o no formular una política pública o seleccionar otro instrumento de planeación. Al mismo tiempo, este análisis permitirá ver qué tipo de vacíos o debilidades en estos instrumentos deberían ser abordados y asumidos por la política pública que se formulará.

Las actividades iniciales de la metodología de Etiquetas de Política Pública, disponible en la Caja de Herramientas, y cuyo objeto es identificar la relación y la articulación de productos y resultados entre instrumentos del Ecosistema de Políticas Públicas Distritales, permite la realización y la alineación de este análisis con el de la fase de formulación.

Tendencias, buenas prácticas y acciones implementadas

Una herramienta de utilidad para identificar oportunidades o amenazas relacionadas con la situación problemática en observación es el benchmarking, o análisis de situación de contextos institucionales en otras ciudades y países, que permite también validar variables estratégicas con el potencial de cambiar o impactar dicha situación, así como estrategias para abordar problemas públicos relacionados o similares.

El estudio y el análisis de las mejores prácticas en gestión pública, a través de experiencias de participación, pilotajes, modelaciones y estrategias aplicadas para atender problemáticas en otros contextos con condiciones similares, es una fuente valiosa de información para el diagnóstico del problema y la posterior selección de alternativas de intervención.

Análisis de actores y grupos de interés

Desde una perspectiva estratégica, analizar los intereses de los diversos agentes (personas, organizaciones, gremios, comunidades) involucrados y afectados directa o indirectamente por el problema público y las medidas que se tomen para su intervención es un ejercicio que da la posibilidad de concretar alianzas o mitigar los conflictos que puedan generarse con las futuras intervenciones.

A partir de dicho análisis se puede definir y desarrollar la estrategia de participación ciudadana en la fase de formulación, así como refinar el procesamiento y la sistematización de los resultados obtenidos en dicha fase, a fin de obtener importantes conclusiones para el diagnóstico, en relación con las estrategias y las alianzas para la selección de las alternativas de acción.

En la Caja de Herramientas se proponen metodologías para hacer el análisis de actores y la identificación de los factores estratégicos con actores. En caso de que se expidan lineamientos de política pública a través de Acuerdo Distrital del Concejo de Bogotá, estos deben ser tenidos en cuenta en la definición de las variables estratégicas y en las correspondientes conclusiones y recomendaciones del documento de diagnóstico, para que, a su vez, sean considerados en la fase de formulación.

5.3. Fase de formulación

En esta fase se definen los objetivos general y específicos de la política pública, general, así como la estructura de la cadena de valor propuesta, y que se compone de los resultados y los productos que se requieren para lograr los objetivos propuestos, a partir del ejercicio de diagnóstico y tomando en cuenta el resultado de los ejercicios de participación. Los procesos de formulación de políticas públicas, sus documentos técnicos y sus planes de acción serán validados y aprobados por el CONPES D. C., para ser adoptados mediante los mecanismos dispuestos.

Para las actividades de la fase de formulación es esencial involucrar a la academia, grupos de ciudadanía interesada, organizaciones sociales, gremios, trabajadores, investigadores, consultores, asesores, especialistas, entre otros actores, en el diseño de la política pública, con el fin de definir:

- Criterios de decisión y evaluación para la selección de alternativas de intervención, acción o solución, que permitan avanzar en la definición de productos, bienes y servicios de la política pública.
- Los enfoques y la población objetivo de las intervenciones que será beneficiaria o afectada por la provisión de bienes y servicios definida.
- Identificar resultados de corto, mediano y largo plazo, y los indicadores necesarios, como base para el plan de acción en la fase de implementación, al igual que para facilitar las rutinas de se-

guimiento y la realización de actividades de evaluación.

En el proceso de formulación es deseable utilizar metodologías de escritura colaborativa para establecer la visión de largo plazo y recoger los resultados de las discusiones deliberativas de los espacios de participación, de forma que los aportes se incluyan en los documentos técnicos de la política y orienten efectivamente el diseño de la cadena de valor de esta.

5.3.1. Estructura de la política pública

La estructura política pública debe ser definida de forma participativa, intersectorial y transectorial, con miras a seleccionar las intervenciones más adecuadas para el abordaje de la situación problemática o el problema público identificado.

Para establecer la relación entre los productos, los resultados y los objetivos, la fase de formulación debe orientarse metodológicamente por el Enfoque de Marco Lógico y adaptar el modelo de cadena de valor público. De manera complementaria, deben utilizarse metodologías que permitan analizar escenarios posibles, proyectar estrategias y hacer análisis de costo-beneficio, modelaciones, escenarios de disponibilidad presupuestal y pilotajes, al igual que considerar la capacidad de los actores institucionales.

Para la definición de la estructura de la política pública, el diagnóstico y el desarrollo de las actividades de agenda pública han permitido profundizar en el conocimiento de la situación por abordar o el problema público utilizando los enfoques de política pública. En este sentido, la definición del problema central permitirá definir el objetivo general que la política busca lograr.

El ejercicio analítico desarrollado en el diagnóstico proporciona información sobre las causas y los efectos del problema central definido y la definición de las variables estratégicas sobre las que debe recaer la acción de la política. Estas variables permitirán definir los objetivos específicos y los resultados que deberán lograrse con la implementación de la política pública,

tomando en cuenta indicadores de ciudad y estratégicos, las metas de los ODS o las líneas de base que se hayan levantado en la fase de diagnóstico.

Una vez se han definido el objetivo general y los objetivos específicos, será posible abordar el diseño operacional de la cadena de valor de la política pública, en la matriz de plan de acción.



Tanto para los documentos CONPES D. C. como para los documentos técnicos de soporte de las políticas para adopción por decreto distrital, se seguirán las instrucciones de las plantillas de referencia definidas, así como las orientaciones registradas en los procedimientos para la elaboración de documentos de política pública, dispuestos en la Caja de Herramientas.

5.3.2. Identificación y selección de alternativas de intervención

La fase de formulación concentra sus actividades en la identificación de respuestas integrales a las situaciones, las condiciones problemáticas o las potencialidades identificadas durante la fase de diagnóstico. Responder a la cuestión de qué se necesita para que haya una solución o una intervención efectiva debe obedecer a un proceso donde convergen:

- Una definición de criterios de decisión; es decir, una serie de factores, valoraciones y juicios que se establecen para evaluar las alternativas de intervención que surjan en las actividades de formulación.
- Establecer métodos y procesos para identificar alternativas de intervención. Después de reconocer las características de las variables y los aspectos relevantes del problema público, definidos como puntos críticos y factores estratégicos, las actividades de la fase de formulación se orientan a revisar posibles líneas de acción, por medio de:

- Revisión documental: Exploración de información de revistas especializadas, libros, artículos, informes y bases de datos.
- Sondeos: Consultas a funcionarios, especialistas y expertos con conocimiento sobre el tema, para así obtener recomendaciones, gestión y transferencia de conocimiento.
- Análisis comparativo, o benchmarking: Retomando el ejercicio del diagnóstico y profundizando en este método para la identificación de productos específicos.
- Grupos focales, foros o seminarios: En los que se desarrollen discusiones y deliberaciones sobre posibles rutas y líneas de acción por desarrollar.
- Aprovechamiento de TIC: Para realizar las actividades de participación y cocreación.
- Definir procedimientos para evaluar las alternativas de solución mediante modelaciones y predicción de resultados, o métodos de comparación, calificación o criterios ponderados, entre otros.



Con iniciativas como el Laboratorio de Innovación Pública (IBO), el Laboratorio de Ciudad de la SDP y los demás laboratorios de Innovación de la ciudad, la Administración Distrital, organizaciones, empresas, academia y ciudadanía en general trabajan en la identificación y la solución de problemas específicos de interés público.

Figura 16. Criterios de decisión para identificar alternativas de intervención





Fuente: Elaboración propia, con base en Ordóñez-Matamoros (2013).

Los tipos de alternativas de intervención pueden relacionarse, entre muchas otras, con:

- La provisión de bienes o servicios sectoriales (p. ej. de salud, educación, seguridad, ambientales, sociales) con componentes intersectoriales.
- La adquisición de bienes (p. ej. maquinaria, artefactos, tecnología, medicamentos, vacunas, vehículos, insumos, etc.) o la tercerización de servicios.
- Fondos; sistemas de financiamiento, crédito o inversión.
- Subsidios o transferencias monetarias o no monetarias.
- Incentivos institucionales o de mercado.
- Impuestos o medidas fiscales.
- Reglamentaciones: marcos legales, prohibiciones, penas, sanciones, reglas fitosanitarias, reglas de convivencia, desregulaciones, privatizaciones.

De acuerdo con lo anterior, las alternativas de intervención por identificar pueden encontrarse ya en funcionamiento, y tendrán que ser ajustadas conforme a las necesidades, las dificultades, las carencias y las demandas identificadas, y alineadas con los propósitos de la política pública.

Por otro lado, el escenario es que existan pocas alternativas de intervención, o ninguna, por lo que tendrán que ser diseñadas o creadas, pues deben dar respuesta a aspectos que aún no se abordan por un bien o un servicio institucional. El diseño de dichas alternativas se dará en función de la adopción o la modificación de intervenciones anteriores, o bien, del uso de metodologías de innovación pública, gestión y transferencia de conocimiento para la solución de problemas.

5.3.3. Plan de acción de política pública distrital

El plan de acción es el instrumento que concreta la formulación de la política pública, clarifica su implementación y establece las metas, los indicadores, la línea de base, las periodicidades y los tipos de anualización, por lo que es el marco de referencia para el seguimiento y la evaluación a la política pública.

El plan de acción refleja los acuerdos alcanzados entre las entidades, los sectores administrativos y los grupos de interés, en función de los compromisos con actores públicos y privados, y la articulación institucional de la Administración Distrital de cara a la fase de implementación.

El plan de acción presenta la planeación de la cadena de valor de la política pública para toda la vigencia de la política a través del encadenamiento objetivo específico-resultado-producto. En síntesis, la matriz de plan de acción de políticas públicas distritales presenta y organiza la siguiente información:

- La batería de indicadores y metas de producto y resultado, la descripción de su fórmula de cálculo, la línea de base, el tipo de anualización y la periodicidad para su medición.
- Las metas de resultado y producto proyectadas en el tiempo de vigencia, de forma anualizada.
- La información de los costos estimados para las intervenciones, definidas como productos. Los cálculos de costos de las intervenciones proyectadas como bienes y servicios por proveer son de carácter estimativo y presentan información indicativa de fuentes de financiación (inversión, funcionamiento, convenios, asociaciones públi-

co-privadas, cooperación internacional, empréstitos, recursos de sector privado, etc.).

- La relación de los productos y los resultados con las metas específicas de los ODS y la Agenda de Desarrollo 2030.
- Los enfoques de política pública que orientan la entrega de bienes y servicios por implementar, bien sea para el cierre de brechas socioeconómicas, mitigar situaciones de desigualdad, de exclusión o discriminación o el logro de cambios comportamentales y culturales, en la sostenibilidad ambiental y en la territorialización de las intervenciones.
- La ponderación de la importancia relativa de productos, resultados y objetivos.
- Los responsables de la implementación.

En este sentido, la elaboración del plan de acción hace uso del Enfoque de Marco Lógico y el modelo de cadena de valor público como principal soporte metodológico, en tanto garantiza relaciones de coherencia entre objetivos y acciones, y define la forma como se aporta a los resultados esperados a partir de la identificación de los productos y los insumos requeridos.

Cabe mencionar que el plan de acción es un instrumento necesario para viabilizar la fase de formulación a través de cualquiera de los dos mecanismos de adopción de políticas públicas: el Documento CONPES D.C o el decreto distrital, tomando en cuenta que es el marco de referencia para las actividades y las rutinas de la fase de seguimiento de la política pública.

5.3.4. Pasos para elaborar el plan de acción

1. Definir los objetivos y los resultados de la política pública

A partir de los factores estratégicos definidos y agrupados en una relación de causalidad, deberán plantearse los objetivos específicos de la política, los cuales llevarán a lograr el objetivo general de la política. De ahí se establecerán los indicadores de resultado que den cuenta de su nivel de logro.

El análisis realizado para la definición de estos eslabones de la cadena de valor es un proceso de doble

vía, ya que los resultados esperados idealmente deben corresponder a indicadores de ciudad, a las metas ODS, o a indicadores convencionales de las temáticas asociadas, los cuales pueden agruparse para definir, en un nivel superior, los objetivos específicos.

Es importante recordar que los objetivos específicos enuncian propósitos amplios a partir de la visión de cambio que ofrece la política pública, mientras que los resultados detallan con exactitud las transformaciones que se busca alcanzar, y son, por ende, cuantificables y medibles.

Los resultados se entienden como los cambios generados en las condiciones de la población beneficiaria a través de los bienes y los servicios entregados (productos). A cada resultado se le fijan metas anuales, y deben contar con una línea base que permita medir el grado de avance.

2. Establecer los productos que permitirán obtener los resultados

La identificación de los puntos críticos y de los factores estratégicos da cuenta de la necesidad de generar o ajustar acciones e intervenciones diferenciadas, por lo cual se deberán incluir productos que respondan a las necesidades y las demandas asociadas a estas variables.

En el plano de la cadena de valor de la política pública, los productos corresponden a los bienes y los servicios generados por la Administración Distrital mediante la transformación de recursos e insumos, vía procesos, gestión y operaciones. Los productos incorporados deben responder a procesos de identificación y selección de alternativas de intervención o solución.

3. Definición de indicadores de resultado y de producto

Una vez establecidos los resultados en términos enunciativos, se requiere definir el indicador correspondiente que permitirá medir los avances en el proceso de transformación deseado.

Inicialmente, se recomienda revisar los indicadores de ciudad con los que cuenta el Distrito, y de los que disponen la SDP y las distintas entidades distritales, así como las metas ODS, el catálogo de indicadores del

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otros indicadores convencionales de entidades e instituciones.

Por otro lado, para la definición de indicadores de producto se recomienda utilizar, en primera instancia, el catálogo de productos de la metodología general ajustada (MGA). La definición de indicadores de producto con el catálogo de la MGA presenta un beneficio relevante: la articulación con planes de desarrollo y proyectos de inversión.

En consecuencia con lo anterior, se recomienda familiarizarse con los proyectos de inversión y el catálogo de la MGA, para poder identificar los productos y los indicadores de acuerdo con el sector, y que correspondan al nivel territorial. Esto conducirá a la definición de metas responsables y línea base requeridas en el plan de acción.

Es importante tener presente que en los casos en que no se puedan establecer indicadores de estas fuentes, se deben crear indicadores nuevos. Se recomienda seguir las orientaciones metodológicas definidas por DNP y SDP, y garantizar su incorporación a los catálogos respectivos por medio de las oficinas asesoras de planeación de las entidades distritales.

Es necesario definir indicadores, con sus metas anuales y su meta final, así como definiendo la responsabilidad institucional en cada uno de los eslabones de la cadena de valor, tomando en cuenta las competencias de las entidades (los responsables pueden ser entidades del sector central, descentralizadas y del orden local). Para realizar este proceso se propone seguir cuatro pasos, que se presentan en la siguiente figura, y que se detallan en el documento metodológico.

Figura 17. Pasos del proceso de definición de indicadores



Fuente: Elaboración propia (2023)

4. Definición de costos estimados de los productos

En la matriz de plan de acción se debe establecer el costo estimado de cada producto, así como establecer su posible fuente de financiación (recursos de inversión, funcionamiento, cooperación, entre otros).

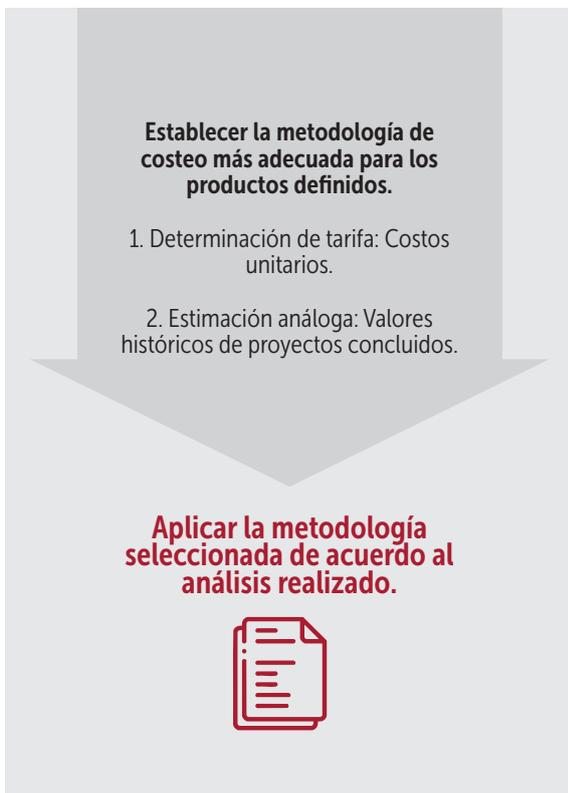
Para establecer los costos de los productos se recomienda emplear dos metodologías: la estimación análoga (tomando como referencia los valores históricos de proyectos concluidos similares) o los costos unitarios. La selección de una u otra dependerá de la información con la que se cuente para establecer dichos valores estimados.

En todo caso, la recomendación general para la proyección de costos de productos es hacer su estimación de valores en pesos constantes de la vigencia en la que se desarrolle el ejercicio de formulación. La aplicación de dichas metodologías debe conducir a una estimación de costos lo más cercana posible a un proceso de estimación de costos de un proyecto de inversión, para evitar diferencias muy altas del costo real. Por lo anterior, se sugiere avanzar en la definición de algunas actividades o entregables y tiempos, y sobre aquellos aspectos, definir posibles

insumos, para identificar la información disponible y hacer la estimación de costos.

Ahora bien, identificando la importancia que tiene saber con algún nivel de precisión la forma como se estimaron los costos de los productos, se sugiere incorporar en las fichas de los productos la información relacionada con la metodología empleada, los insumos requeridos, una descripción de la estimación del costo y el valor anual estimado. Los detalles de la orientación metodológica para la estimación se encuentran en la Caja de Herramientas.

Figura 18. Pasos del proceso de costeo estimado



Fuente: Elaboración propia (2023)

5.3.5. Etiquetas de productos del Ecosistema de Políticas Públicas Distritales

El Ecosistema de Políticas Públicas agrupa las políticas públicas aprobadas y validadas por el CONPES D. C.,

adoptadas mediante un documento CONPES D. C. o un decreto distrital, en el marco de los lineamientos metodológicos definidos en la Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito Capital y el procedimiento fijado por la instancia de coordinación CONPES D. C.

La definición y la aplicación de la marcación de los productos de las políticas públicas distritales con las etiquetas tienen como objetivo principal identificar las acciones de política pública a través de las cuales se entregan bienes o servicios a una población o se atiende una temática en específico, y que están contenidos en otras políticas del Ecosistema Distrital diferentes de la propuesta que aborda de forma directa una situación de la ciudad.

Tomando en cuenta que en las acciones que se definen en los planes de acción de las políticas públicas intervienen diferentes entidades y sectores del Distrito, y que no se circunscriben exclusivamente a atender una política en particular, se presenta la necesidad de identificar, mediante una etiqueta, poblacional o temática, la complementariedad de las acciones de distintas políticas y sectores, que pueden directa o indirectamente atender y contribuir a cambiar condiciones de las personas que habitan la ciudad de Bogotá.

A través de esta marcación se pretende aportar a visibilizar la garantía de derechos por medio de la cualificación de los productos y de los registros administrativos con los que las entidades distritales cuentan, y llevar a la reflexión sobre qué esfuerzos complementarios se requieren y cómo implementarlos en beneficio de una población y de sus particularidades, y trabajarlos intersectorialmente.

Además de lo anterior, la marcación de los productos mediante etiquetas busca identificar traslapes en acciones de las diferentes políticas distritales, para que no exista duplicidad de productos (un producto no puede hacer parte de dos o más políticas) y rastrear la complementariedad entre cada una de ellas como evidencia de la aplicación de los enfoques de políticas. Esta herramienta permite, además:

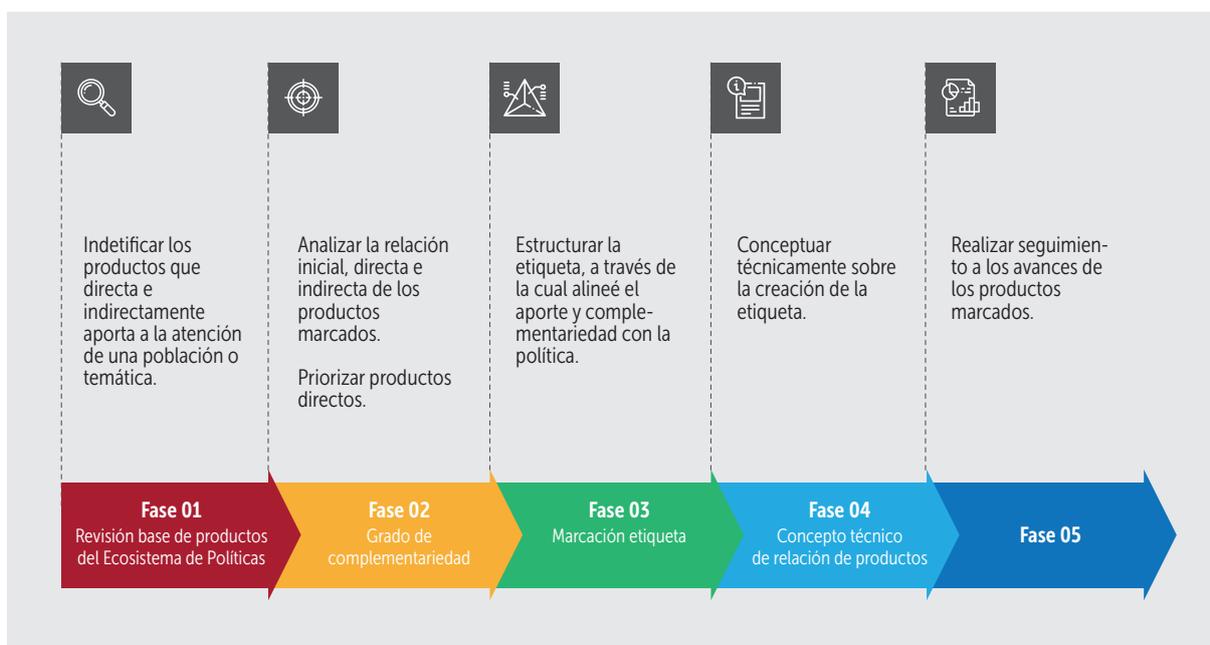
- Organizar criterios de marcación a través de las etiquetas poblacionales o temáticas.
- Orientar sobre la marcación de los productos de

las políticas públicas que conforman el Ecosistema Distrital de Política Pública.

- Comprender las intervenciones específicas en el Distrito para la toma de decisiones, la refocalización o el impulso hacia la atención a una población o temática.
- Facilitar la articulación de las acciones de los diferentes sectores hacia la atención a una población o una temática.
- Definir los criterios, la estructura que deberá cumplir una etiqueta y la justificación de su definición.
- Establecer el procedimiento y el flujo de validación de marcación.

Estos elementos proporcionan una forma rápida y resumida para identificar y clasificar la atención distrital a una población o una temática facilitando su comprensión y su seguimiento por parte de las entidades líderes, de la población interesada y del público en general.

Figura 19. Flujo de marcación de productos con etiqueta



Fuente: Elaboración propia (2023)

5.4. Fase de implementación

Una vez adoptada la política pública, se inicia la fase de implementación de la política, que permitirá dar cumplimiento al plan de acción propuesto, a partir de unas estrategias institucionales.

1. Instancia de coordinación de la implementación de la política

Las políticas públicas se caracterizan por ser intersectoriales; esto implica que el logro de sus objetivos requiere la articulación y la coordinación de varias entidades. En el Distrito existen las comisiones intersectoriales, como instancias creadas y reglamentadas para la implementación de las políticas públicas. Por ello se debe verificar si existe una comisión creada para la implementación de las temáticas abordadas en la política.

Es recomendable utilizar una instancia de coordinación ya creada, con competencias sobre la materia, según lo establecido en el Decreto 547 de 2016, o el Comité Sectorial de Gestión y Desempeño del sector líder de la política pública. Dichas instancias serán las encargadas de orientar la implementación de los planes de acción y de validar la información obtenida de las actividades de seguimiento para tomar decisiones frente a los ajustes a que haya lugar.

Asimismo, en este proceso de coordinación se deben establecer las relaciones con las instancias del nivel local para adaptar las acciones de las políticas a las condiciones particulares de las localidades, y así permitir una articulación entre el nivel distrital y el local.

2. Desarrollo de la política

En desarrollo de la reglamentación del Acuerdo 878 de 2022, que adopta el Sistema Distrital de Planeación, las entidades distritales estarán obligadas a garantizar los recursos necesarios para alcanzar las metas programadas en los productos del plan de acción de las políticas públicas adoptadas por procedimiento CONPES D. C., de acuerdo con el plan de desarrollo vigente.

Para cumplir con esta obligación, deberán incorporar, de manera detallada y específica en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), los proyectos que serán ejecutados durante la vigencia, y asegurarse de que los recursos asignados sean suficientes y se hallen disponibles en su totalidad.

Para implementar las acciones que se financian con recursos de fuentes distintas de las apropiadas por el Plan Distrital De Desarrollo, la entidad responsable deberá hacer los trámites administrativos que demande contar con los recursos y considerar si se requieren tiempos adicionales.

La participación de la ciudadanía en la implementación, la evaluación y el seguimiento a la política pública es fundamental, por lo que esta debe tener acceso a información y datos sobre la política pública, los cuales se puedan compartir, ver y usar por cualquier persona y en cualquier lugar. Así, se hace necesario el desarrollo de herramientas digitales y espacios de

deliberación y rendición de cuentas periódicos para retroalimentar la implementación. Además, pueden promoverse espacios de cocreación con la ciudadanía, para explorar, analizar y definir soluciones a problemas o dificultades en la implementación de política pública.

En función de la rendición de cuentas y de la participación ciudadana, se pueden definir actividades, metodologías y herramientas para hacer seguimiento participativo de la implementación, así como garantizar la disposición de la información y canales de comunicación directos para la cogestión de la ciudadanía en esta etapa del proceso.

Durante la implementación de la política pública se deben realizar las siguientes acciones:

- Publicar información con periodicidad sobre los avances de la política pública, de acuerdo con lo definido por la Guía de Seguimiento de Políticas Públicas del Distrito, para lo cual se debe disponer de información pública y abierta.
- Organizar al menos una rendición de cuentas anual con la ciudadanía sobre la implementación de la política pública, la cual podrá adelantarse en el marco de la gestión de los sectores y sus instancias de coordinación y participación.

Asimismo, es recomendable que la cabeza del sector líder de la política pública, con el apoyo de las entidades corresponsables, realice actividades de difusión de las políticas públicas bajo su liderazgo en ámbitos como el Concejo de Bogotá, así como con los aspirantes a cargos de elección popular de la ciudad, organizaciones políticas y sectores sociales, a fin de que estos actores conozcan las políticas públicas del Distrito, sus planes de acción y sus avances, y que, en consecuencia, apropien las estrategias y las acciones correspondientes.

3. Ajuste o actualización del plan de acción y documentos de política

Los ajustes o las modificaciones a las políticas públicas distritales deben realizarse cuando se presenten situaciones o escenarios como variaciones en la asignación de recursos, cambios de administración y de responsables de ejecución, o la participación de nue-

vos actores, etc., ajustes en las metas, incorporación o eliminación de productos, o cambios en elementos de indicadores de resultado y producto o en sus fuentes de información.

Toda solicitud de ajuste a un documento CONPES D. C. ya adoptado deberá presentarse, mediante oficio, a la Secretaría Técnica del CONPES D. C. solicitando modificación al mencionado documento y al plan de acción, según como sea el caso, con la debida justificación técnica. En caso de que el mecanismo de aprobación sea a través de decreto distrital, se podrá modificar el plan de acción anexo del decreto, para lo cual se requiere, mediante oficio, solicitar el ajuste, con su respectiva justificación, la cual será validada por la Secretaría Técnica del CONPES D. C., la cual definirá si es necesario solicitar revisión del CONPES D. C.

La Secretaría Técnica del CONPES D. C. determinará si la naturaleza de la modificación solicitada al plan de acción de la política pública es estructural o no estructural, y en tal sentido, llevar a aprobación las solicitudes de modificación estructurales ante la instancia de coordinación CONPES D. C.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 084 de 2022, para que una política pública requiera un proceso de reformulación —es decir, establecer modificaciones que impliquen profundos cambios estructurales en su cadena de valor—, debe ser objeto de un proceso de evaluación y toma de decisiones que permita justificar técnicamente el reinicio del ciclo.

Para un mayor detalle sobre ajustes en planes de acción y documentos de política pública, es posible consultar el Protocolo de ajustes al plan de acción y de los documentos de política, disponible en la Caja de Herramientas de la presente guía.

Políticas Públicas presentan un apartado denominado “Seguimiento y Evaluación” donde se incluyen los lineamientos frente a la temporalidad, alcance y tipo de evaluación que se deberán realizar en el marco de cada política.

Considerando las características propias del desarrollo de cada política, los tiempos de ejecución, la calidad y cantidad de información que se genera, puede implicar una variación sobre lo dispuesto para la evaluación en los Documentos CONPES D.C, en este sentido, no es restrictivo o limitante que se pueda realizar otro tipo de evaluación a la indicada en estos documentos o modificarse el alcance a la misma.

Igualmente, es necesario aclarar que de acuerdo con la capacidad institucional y de recursos disponibles, no siempre será necesaria la evaluación de toda la política pública.

Si bien la evaluación comprende una fase del ciclo de las políticas públicas, también es posible realizarla a los planes, programas o proyectos que contribuyen a su implementación, conforme a los requerimientos y las necesidades que se presenten al momento de ser realizada.

4. Seguimiento y Evaluación

Los Documentos CONPES D.C. que adoptan las Políticas Públicas del Distrito Capital, los Documentos Técnicos de Soporte y los Documentos de Actualización de



Glosario

Glosario

Cadena de valor: Esquema secuencial y lógico que sintetiza la manera como se producen los resultados y se genera valor a lo largo del proceso. La cadena, usualmente, se compone de cuatro elementos: recursos, productos, resultados, objetivos.

Decisión estratégica: Diseño creativo, producto de una discusión común, donde se recibe información heterogénea (estudios estadísticos, datos objetivos duros y suaves, creencias, visiones de los especialistas o de los involucrados) que debe ser procesada por quienes deciden al respecto.

Escenario: Visión internamente consistente de un futuro posible que se expresa mediante una narración, con la intención de lograr su apropiación por parte de los tomadores de decisiones. La narración de un escenario contiene una imagen esperada o supuesta del futuro que incluye ciertos eventos que, se asume, ocurrirán, y se construye mediante la aplicación de un determinado número de herramientas metodológicas.

Estrategia: Conjunto de decisiones condicionales que definen los actos por realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar, y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas (Baena, 2015).

Evento: Situación dada que podría generar un cambio significativo en el futuro.

Fenómeno: Conjunto de variables individuales que, bajo determinadas circunstancias, se comportan como un todo, y que, por tal motivo, pueden ser considerados en su integridad, y no en la individualidad de los elementos que lo conforman.

Indicador: Conjunto de expresiones de las variables cuantitativas y cualitativas mediante las cuales pueden medirse los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención o analizar los resultados de una institución.

Megatendencias: Concepto creado por John Naisbitt para describir grandes tendencias de impacto global.

Meta: Expresión concreta y cuantificable de lo que se quiere alcanzar en un periodo definido, trátase de efectos o productos.

Monitoreo: Instrumento que permite estructurar los criterios de diseño, metodología y operación, para recolectar, con fines de seguimiento, la información en la etapa de implementación de las políticas públicas.

Planificación estratégica: Herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones y las instituciones para adecuarse a los cambios y la demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones (Baena, 2015).

Programa: Serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo.

Prospectiva: Ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir sobre él (Ortega, 2014). Es una herramienta de planeación que permite trascender el análisis de tendencias y el diagnóstico del presente para incorporar lo deseable posible (futurible) (Baena, 2015).

Proyecto: Iniciativa cuidadosamente planeada y diseñada para lograr un objetivo particular en el desarrollo de un programa.

Redes de políticas públicas: Conjunto de organizaciones que han formado una alianza temporal para lograr un propósito general, y que intentan coordinar sus acciones estratégicas en temas específicos.

Seguimiento: Momento del ciclo de la política en el cual se gestiona y se analiza la información que se produce y permite tomar decisiones en curso para hacer ajustes que encaminen al logro de los objetivos propuestos.

Sistema de seguimiento: Arquitectura organizacional, en el ámbito territorial, de la que dispone un gobierno local y regional para medir sus acciones públicas, en atención a las demandas y las necesidades ciudadanas por bienes públicos. Estas mediciones parten de contar con procesos continuos y sistemáticos de medición, basados en la presencia de indicadores.

Tendencia: Dirección definida hacia la que algo se mueve. Constituye una fuerza social internamente consistente, que mueve a la humanidad en un sentido determinado en un momento dado.

Variable: Elemento que puede tomar distintos valores en el tiempo. Es un elemento del sistema bajo análisis que es inestable, inconstante y mudable.

Variables estratégicas: Variables que tienen la capacidad de mover o cambiar de manera sinérgica la configuración de la situación actual.



Bibliografía

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá, CIPO. (2013). *Lineamientos Distritales para la Incorporación de Enfoques Diferenciales*. Bogotá.
- AWID (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico*. Recuperado de: https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf
- Baena, G. (2015). *Planeación prospectiva estratégica. Teoría, metodologías y buenas prácticas en América Latina*. Recuperado de: <http://www.sagres.org.br/artigos/pleneacion.pdf>
- Bareiro, L. (2016). *Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. Recuperado de: <http://prigepp.org>
- Campos, A. (2008). *Una aproximación al concepto de lo social desde trabajo social*. *Revista Tendencias & Retos*, 13, 55-70.
- Capel, H. (2016). *Las ciencias sociales y el estudio del territorio*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014). *Prospectiva y Política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2014). *Borrador final Políticas de suelo para la integración social*. Recuperado de: http://www.defendamoslaciudad.cl/index.php/documentos/item/download/369_a1906cd96dbae9af9972be2f1d089fb4
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Línea base de indicadores, Estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009). *Guía metodológica para la formulación de indicadores*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Guía metodológica Sinergia: Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo*. Bogotá: DNP.
- Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (2014). *Guía práctica para abrir gobiernos*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F0CE9C642E7BC17205257F1400075324/\\$FILE/get_file.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F0CE9C642E7BC17205257F1400075324/$FILE/get_file.pdf)
- Fernández-Vitora, V.C. (2009). *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*. Mundi-Prensa Libros. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2008). *El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo municipal, guía para alcaldes*. Bogotá: UNFPA.
- Frías, C. (2016). *Planificación social, análisis prospectivo y tecnologías para el cambio organizacional. La gestión y la evaluación de políticas de equidad de género*. Recuperado de: <http://prigepp.org>
- García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual*. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gasco, M. (2014). *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto*. Recuperado de: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/guadebuenaspracticasingobiernoabierto-140923062754-phpapp02%281%29.pdf>
- Hernández, Daniel (2015). *El modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas*. Contenido en Revista Institucional. Buenos Aires, Argentina. https://www.researchgate.net/publication/282102250_EL_Modelo_de_la_Cadena_de_Valor_Publico_para_el_analisis_de_politicas
- Ministerio de Salud de Colombia (2014). *Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2014-2024*. Bogotá: Ministerio de Salud de Colombia.
- Ordoñez Matamoros, Gonzalo (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *HRBA Portal. En The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. Recuperado de: <http://hrbaportal.org/#footer>
- Ortegón Q.E. (2008). *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello (CAB).
- Roth Deubel, A.N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Secretaría Distrital de Ambiente. (2006). *Política Pública Distrital de Ruralidad*. Bogotá: Secretaría Distrital de Ambiente.

Secretaría Distrital de Ambiente. (2022). *Enfoque Ambiental para la Formulación de Políticas Públicas*.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). *Equipo diferencial. Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales*.

Secretaría Distrital de Planeación (2022). *Orientaciones para la incorporación de los enfoques poblacional – diferencial y de género en las políticas públicas*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/orientaciones_incorporacion_enfoques_pp_1.pdf

Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio? Ciudad de Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar*.

Torres, M. (2002). *Reflexión y acción: el diálogo fundamental para la educación ambiental. Teoría y práctica*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Medio Ambiente.

Leyes y normas consultadas

Circular 033 de 2022, Secretaría Distrital de Planeación. Procedimiento para la formulación y adopción de políticas públicas mediante decreto distrital.

Circular 019 de 2020, Secretaría Distrital de Planeación. Elaboración, seguimiento y modificaciones al plan de acción de las políticas públicas distritales

Concejo de Bogotá (30 de noviembre de 2006). Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

Concejo de Bogotá (9 de junio de 2016). Acuerdo 645 de 2016, por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos".

Concejo de Bogotá (11 de junio de 2020). Acuerdo 761 de 2020, por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2020 - 2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI".

Concejo de Bogotá (10 febrero de 2023). Acuerdo 878 de 2023, por medio del cual se dictan lineamientos para el Sis-

tema Distrital de Planeación, la creación de planes de desarrollo, se garantiza la participación ciudadana en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia (27 de febrero de 2013). Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Congreso de Colombia (31 de julio de 2009). Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Congreso de Colombia (4 de marzo de 1991). Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Congreso de Colombia (8 de julio de 1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia (8 de febrero de 2022). Ley Orgánica 2199 de 2022, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la constitución política y se expide el régimen especial de la región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

Decreto 668 de 2017 (5 de diciembre de 2017) por medio del cual se reglamentan los artículos 127 y 128 del Acuerdo 645 de 2016 y se dictan otras disposiciones referidas a la reglamentación del CONPES D. C.

Decreto 084 de 2022 (8 de marzo de 2022) por medio del cual se modifica el artículo 6 del Decreto Distrital 668 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

Resolución 2210 de 2021, Secretaría Distrital de Planeación. Por medio de la cual se adopta e implementa la metodología para incorporar los enfoques poblacional - diferencial y de género en los instrumentos de planeación del Distrito Capital.

Dirección: Kra 30 # 25 - 90 Pisos 5 - 8 -13
Ciudad: Bogotá - Colombia

Teléfono Conmutador: +57 601 335 80 00
Línea Gratuita: 01 8000 913 038

 @planeacionbogota  @planeacionbog
 @secredistdeplaneacion  @planeacionbogota

www.sdp.gov.co